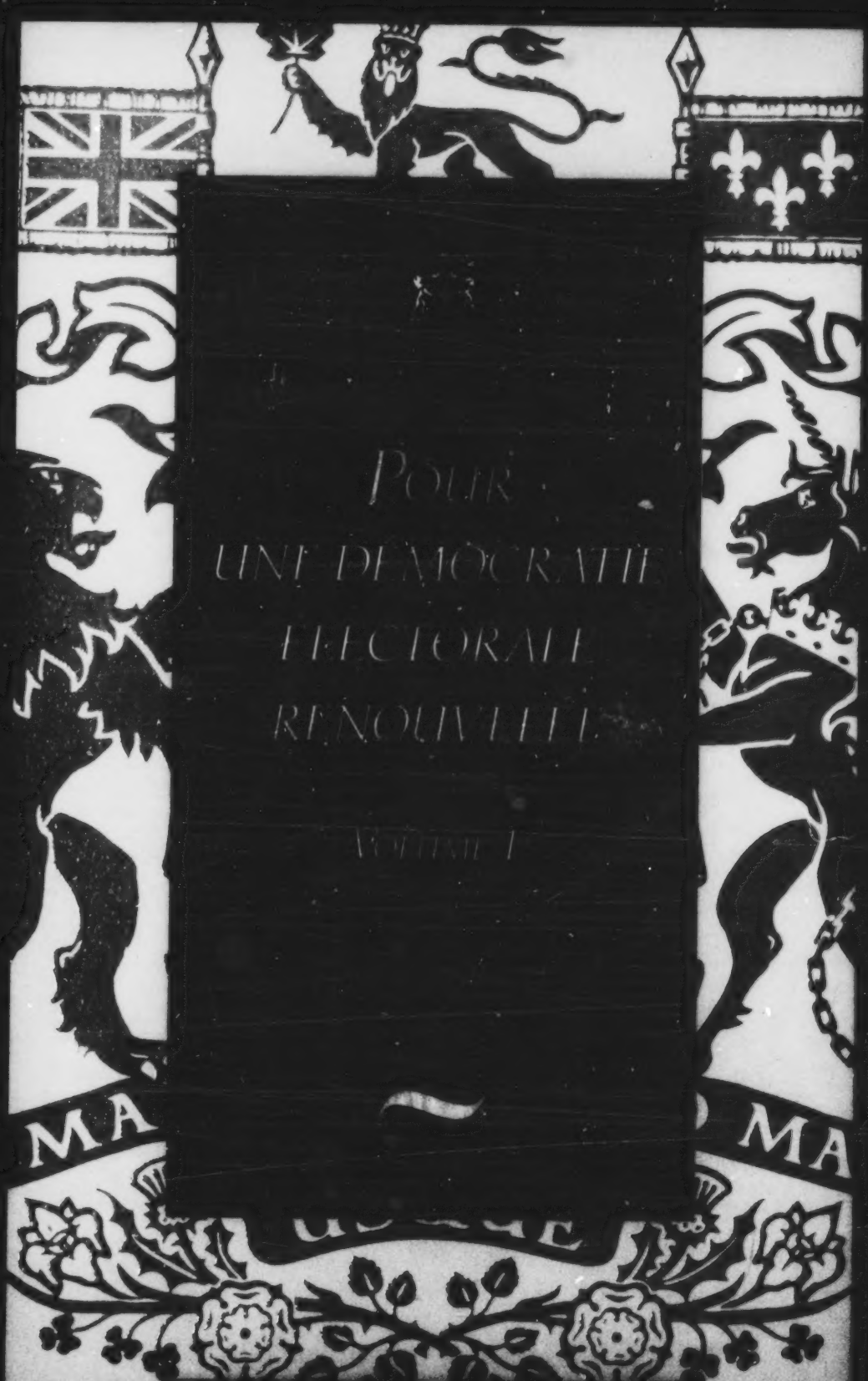

POUR
UNE DEMOCRATIE
ELECTORALE
RENOUVELEE
VOLUME I

Commission royale sur
la réforme électorale et
le financement des partis

Royal Commission on
Electoral Reform and
Party Financing

RAPPORT FINAL

VOLUME 1

92-03569/

Le présent volume est le premier volume du *Rapport final* de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Le Rapport comprend quatre volumes :

Volumes 1 et 2	*Pour une démocratie électorale renouvelée*
Volume 3	*Proposition de législation*
Volume 4	*Ce que les Canadiens et Canadiennes nous ont dit*

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing

POUR UNE DÉMOCRATIE ÉLECTORALE RENOUVELÉE

VOLUME 1

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991
Imprimé au Canada
Tous droits réservés

Les quatre volumes du Rapport sont disponibles ensemble ou séparément, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles.

En vente au Canada par l'entremise de nos agents libraires agréés et autres librairies ou par la poste auprès du :
Groupe Communication Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue No. Z1-1989/2-1-1991F
ISBN 0-660-93532-9 (vol. 1)
0-660-93532-9 (série)

Données de catalogage avant publication (Canada)

Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

Pour une démocratie électorale renouvelée : rapport final

Président : Pierre Lortie
Publié aussi en anglais sous le titre : Reforming electoral democracy.
Sommaire partiel : vol. 3 : Proposition de législation; –
v. 4 : Ce que les Canadiens et les Canadiennes nous ont dit.
ISBN 0-660-93532-9 (série);
0-660-93533-3 (vol. 1); 0-660-93534-1 (v. 2);
0-660-93535-X (v. 3); 0-660-93536-8 (v. 4);
N^{os} de cat. MAS Z1-1989/2-1991F (série);
Z1-1989/2-1-1991F (vol. 1); Z1-1989/2-2-1991F (v. 2);
Z1-1989/2-3-1991F (v. 3); Z1-1989/2-4-1991F (v. 4)

1. Élections – Canada. 2. Élections – Droit – Canada.
3. Publicité politique – Canada. 4. Caisses électorales – Canada.
5. Électeurs – Inscription – Canada. I. Titre.

JL193.C3514 1991 324.6'0971 C92-099514-4

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis remercie sincèrement les éditeurs et l'auteur qui suivent de leur autorisation à reproduire et à traduire des extraits de leurs textes dans son *Rapport final* :

Le *Globe and Mail*, la New York Times Company, Andrew Sancton, l'Université de Western Ontario, l'Association canadienne de science politique, la *Revue canadienne de science politique* et la University of Toronto Press.

Royal Commission on
Electoral Reform and
Party Financing

CANADA

Commission royale sur
la réforme électorale et
le financement des partis

À SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Nous, les Commissaires, constitués en commission royale d'après les dispositions du décret du conseil du 15 novembre 1989, révisé et modifié le 3 octobre 1990, pour enquêter et présenter un rapport sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et le financement des partis politiques et des campagnes des candidats,

AVONS L'HONNEUR DE PRÉSENTER
À VOTRE EXCELLENCE LE RAPPORT QUE VOICI.

Le président,

Pierre Lortie

Pierre Wilfrid Fortier

William Knight

Robert Thomas Gabor

Lucie Pépin

novembre 1991

171, rue Slater St., Suite 1120
P.O. Box/C.P. 1718, Stn./Succ. "B"
Ottawa, Canada K1P 6R1
(613) 990-4353 FAX: (613) 990-3311

500 Place D'Armes
Suite 1930
Montreal, Canada H2Y 2W2
(514) 496-1212 FAX: (514) 496-1832

TABLE DES MATIÈRES

Nous présentons ci-dessous la Table des matières complète des volumes 1 et 2 du *Rapport final* de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

VOLUME 1

1. LES OBJECTIFS DE LA DÉMOCRATIE ÉLECTORALE **1**

Introduction **1**

Contexte historique **1**

Notre mandat **3**

Notre méthodologie **4**

Les objectifs de la réforme électorale **6**

La question de la représentation proportionnelle **19**

La structure de notre rapport **22**

Conclusion **23**

2. LES DROITS DÉMOCRATIQUES DES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES **25**

Le droit de vote **25**

Le secret du vote **36**

La qualité d'électeur : exclusions **37**

La participation électorale **52**

L'inscription et le vote : vers un système plus convivial **67**

3. L'ACCESSION AUX FONCTIONS ÉLECTIVES 76

Introduction 76

Le droit de briguer les suffrages 77

La représentation des électeurs et électrices 96

4. L'ÉGALITÉ ET L'EFFICACITÉ DU VOTE 127

Introduction 127

La répartition des sièges entre les provinces 127

Le découpage des circonscriptions 140

Les peuples autochtones et la réforme électorale 175

Annexes 201

5. LA PRIMAUTÉ DES PARTIS DANS LE SYSTÈME POLITIQUE CANADIEN 215

Introduction 215

Le rôle des partis politiques 217

Les dimensions publique et privée des partis politiques 240

La désignation des candidats et candidates et des chefs 266

Le renforcement du rôle des partis politiques 296

Le financement des partis politiques enregistrés 313

Annexe : Critères d'enregistrement des associations de circonscriptions des partis 330

6. L'ÉQUITÉ DU PROCESSUS ÉLECTORAL 335

L'importance primordiale d'un processus électoral juste et équitable 335

La limitation des dépenses électorales 343

Le financement public des campagnes électorales 379

L'accès aux médias électroniques 390

7. LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS L'INTÉGRITÉ DU PROCESSUS ÉLECTORAL 437

Introduction 437

La transparence 437

Les dons politiques et l'abus d'influence 448

La publication de sondages en période électorale 473

La communication électorale et la confiance du public 486

L'administration des élections et l'application de la *Loi électorale* 503

RÉFÉRENCES 533

VOLUME 2

1. L'ÉTABLISSEMENT DES LISTES ÉLECTORALES 1

Introduction 1

Historique, comparaisons et évaluation 4

Proposition de réforme 12

Les listes électorales 39

Annexes : Calendriers de la Commission électorale du Canada 41

2. LES MODALITÉS DE VOTE 45

Introduction 45

Le vote ordinaire 47

Le vote par bulletin spécial 54

Le vote par bulletin spécial pour certaines catégories d'électeurs et électrices 64

Les électeurs et électrices ayant des besoins spéciaux 67

3. LE DÉROULEMENT DU SCRUTIN 83

La période électorale 83

Le jour du scrutin 88

Les heures du scrutin 89

Décès ou désistement d'un candidat ou une candidate 93

La nomination des directeurs et directrices du scrutin 96

Le personnel des bureaux de vote 100

Les langues officielles 102

Les représentants et représentantes des partis 105

Les bureaux de vote 106

La publicité partisane aux bureaux de vote 107

La tenue des registres 108

L'identification des électeurs et électrices 109

Le marquage du bulletin 110

Le dépouillement des votes 111

La compilation des votes 113

Le nouveau dépouillement 114

La contestation de l'élection 116

La vente d'alcool pendant le scrutin 117

4. UN REGISTRE ÉLECTORAL 121

Introduction 121

Les listes électorales permanentes dans d'autres pays 122

Des listes électorales permanentes au Canada et dans les provinces 127

Un registre électoral : propositions et préoccupations 129

La faisabilité d'un registre électoral 134

Vers un système canadien de registres électoraux 141

5. LES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES : MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE 149

Introduction 149

L'administration du scrutin 150

L'inscription des électeurs et électrices autochtones 151

Les modalités de vote 153

Les limites de dépenses et le financement public 153

La création des circonscriptions autochtones 156

6. LES DÉPENSES ÉLECTORALES ET LE FINANCEMENT POLITIQUE : MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGLEMENTATION 161

Introduction 161

La portée de la limitation des dépenses 162

Les envois postaux des députés et députées en période électorale 175

Le rôle des agents et agentes 175

Identification des commanditaires de la publicité 179

Rapports sur les recettes et les dépenses 183

Les élections partielles et les élections ajournées 190

La radiation d'associations de circonscription, de partis enregistrés et de fondations de partis 193

Annexe : Définitions des dépenses électorales 197

7. LES COMMUNICATIONS 201

Introduction 201

La multiplication des canaux de communication 201

Les communications à l'échelle des circonscriptions 205

Le service du Nord de Radio-Canada 212

Les programmes d'information d'Élections Canada 218

Les personnes ayant des besoins spéciaux d'information 221

La collecte des résultats électoraux 224

8. L'APPLICATION DE LA *LOI ÉLECTORALE DU CANADA* : SURVEILLANCE ET CONTRÔLE 231

Une nouvelle conception des dérogations à la *Loi électorale* 231

Les peines proposées 234

Les procédures de plainte et d'enquête 236

Les accords d'exécution de sanction 238

Les poursuites 240

La confidentialité 241

9. LA DÉMOCRATIE DIRECTE DANS LE PROCESSUS ÉLECTORAL 243

Introduction 243

L'histoire de la démocratie directe au Canada 244

Les référendums au Canada 247

Les référendums dans d'autres pays 250

Les avantages et les inconvénients des référendums 252

Les référendums et les élections fédérales au Canada 253

La révocation 257

Une évaluation du mécanisme de révocation 258

RÉFÉRENCES 263

LISTE DES RECOMMANDATIONS 283

1

LES OBJECTIFS DE LA DÉMOCRATIE ÉLECTORALE

INTRODUCTION

LORSQUE LA COMMISSION ROYALE sur la réforme électorale et le financement des partis a entrepris ses travaux en novembre 1989, les Allemands de l'Est et de l'Ouest – et avec eux l'ensemble du monde démocratique – célébraient la chute du mur de Berlin. Au moment où nous achevions nos travaux à l'automne de 1991, des démocraties nouvelles ou en pleine renaissance avaient surgi en Europe centrale, en Europe de l'Est et dans ce qui fut l'Union soviétique. Ces grands bouleversements ont démontré avec éclat qu'on ne peut ériger un ordre socio-économique équitable sur des fondements politiques qui ne le sont pas.

Les Canadiens et Canadiennes n'ont pas été insensibles à cette leçon de l'histoire. Ils apprécient davantage leur système démocratique et tous les droits et libertés qui en découlent. Mais bon nombre de citoyens et citoyennes demeurent insatisfaits du fonctionnement de notre démocratie électorale, et plusieurs sont venus en témoigner éloquemment aux audiences publiques de la Commission. Loin de se contenter d'ajustements législatifs superficiels, ils réclament une réforme en profondeur centrée sur les principes mêmes et la finalité de la démocratie électorale.

Les défis qui se posent aujourd'hui à nos institutions de gouvernement ne sont pas uniquement d'ordre constitutionnel. Le Canada, en effet, est plus qu'une fédération. C'est aussi une « société libre et démocratique », selon les termes mêmes de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Commission a eu le privilège d'étudier les grands enjeux de la démocratie électorale qui sont au cœur de notre avenir en tant que société libre et démocratique.

Notre mandat portait sur les droits démocratiques les plus fondamentaux – le droit de voter, de briguer les suffrages et de participer à des élections libres, ouvertes à tous et à toutes. Il s'agissait de réexaminer nos lois et nos pratiques électorales de façon à assurer qu'elles correspondent à nos valeurs communes – ces passions et ces idéaux qui déterminent notre façon d'encadrer les forces vives de la société et d'organiser notre vie collective.

CONTEXTE HISTORIQUE

Nous ne sommes pas les premiers à nous être penchés sur le régime électoral canadien au cours des dernières décennies. Depuis 1960, le régime a connu au moins quatre séries importantes de modifications ou de propositions

de réforme. La première fut l'adoption en 1964 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, qui créa un mécanisme indépendant et impartial de délimitation des circonscriptions fédérales. Le découpage électoral, dicté jusque-là par la Chambre des communes, était désormais confié dans chaque province à une commission autonome présidée par un juge de la cour supérieure de cette province.

La création en 1964 du Comité des dépenses électorales, ou Comité Barbeau, et la publication de son rapport en 1966 marquèrent un autre tournant important. Devant l'escalade rapide des frais de campagne, notamment pour les partis politiques, le Comité proposa de limiter les dépenses publicitaires des partis, de même que celles des candidats et candidates.

Le Comité spécial sur les dépenses électorales, ou Comité Chappell, poursuivit la réflexion sur cette question (Canada, Chambre des communes 1971). Ses travaux conduisirent à l'adoption en 1974 de la *Loi sur les dépenses d'élection*, dont le cadre réglementaire allait beaucoup plus loin que les recommandations du Comité Barbeau. Il plafonnait en effet les dépenses électorales des candidats et des partis, restreignait les dépenses des autres particuliers et groupes, imposait des limites quant à la période de diffusion et au volume de la publicité payée, et instituait les crédits d'impôts pour dons politiques ainsi que le remboursement partiel des dépenses électorales.

Le plus récent jalon de la réforme électorale fut la publication en juin 1986 du *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale* (Canada, Bureau du Conseil privé 1986). Celui-ci proposait de refondre la *Loi électorale du Canada* en octroyant le droit de vote à un plus grand nombre de citoyens et citoyennes, en assouplissant les modalités de vote et en modernisant l'administration du scrutin. Il recommandait par ailleurs de limiter la publicité gouvernementale en période électorale, d'exiger que les sondages publiés par les médias soient accompagnés de renseignements plus complets et d'abolir les dispositions empêchant certaines catégories de personnes de se présenter aux élections.

Le livre blanc s'inspirait de recommandations formulées à l'époque par le directeur général des élections du Canada et par l'arbitre en matière de radiodiffusion. Mais le projet de loi C-79, qui reprenait bon nombre des propositions de ce document, a expiré au feuilleton avec le déclenchement des élections de 1988.

La réforme électorale joue un rôle crucial dans toute démocratie. À cet égard, les enseignements d'Aristote sur l'essence de la politique constituent toujours un guide précieux. L'éthique et la politique, disait-il, procèdent d'une seule et même démarche. Et chacune nous interpelle avec la même question : « Comment devrions-nous organiser notre vie en commun ? »

Le regain d'intérêt pour la dimension éthique de la politique prend un relief particulier dans le contexte canadien. La *Charte canadienne des droits et libertés* a en effet suscité de nouvelles attentes quant aux droits légitimes des citoyens et citoyennes. Elle a aussi transformé notre cadre de gouvernement. Depuis son adoption, les citoyens et citoyennes ont un autre recours

que celui des parlementaires et des partis. Pour faire valoir leurs droits et revendications d'ordre constitutionnel, ils peuvent désormais s'adresser aux tribunaux.

Ces changements ne sont pas que des considérations théoriques. Sur plusieurs questions fondamentales, des poursuites fondées sur la Charte ont entraîné des jugements qui ont modifié les assises mêmes de notre législation électorale. À la lumière des principes éthiques qui sous-tendent la Charte, les citoyens et citoyennes ont reconsidéré de nombreuses pratiques reliées aux élections – notamment celles des partis politiques – et les ont trouvées inadéquates. Il est clair, par conséquent, que la réforme des pratiques électorales doit s'inspirer de principes éthiques. L'éthique n'est pas confinée au domaine de la théorie politique : sur le plan pratique, elle a une portée considérable que nous aurions tort de sous-estimer.

NOTRE MANDAT

Le mandat confié à la Commission le 15 novembre 1989 demandait que les commissaires :

> enquêtent et présentent un rapport sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et le financement des partis politiques et des campagnes des candidats, et que l'enquête porte notamment sur les questions suivantes :
>
> a) les pratiques, les procédures et la législation canadiennes;
> b) les moyens par lesquels les partis politiques devraient être financés, leurs sources de financement, les limites à ce genre de financement et les fins auxquelles ces fonds devraient ou ne devraient pas être destinés;
> c) la qualité d'électeur et l'établissement des listes électorales, notamment l'opportunité de créer une liste électorale permanente.

Notre mandat ne faisait pas mention du Sénat. Celui-ci fait partie intégrante de notre système parlementaire mais non de la démocratie électorale, car ses membres ne sont pas élus. La réforme du Sénat pourrait toutefois influer sur la répartition entre les provinces des sièges à la Chambre des communes. À l'heure actuelle, ceux-ci sont attribués de manière à concilier deux critères : le principe constitutionnel selon lequel la représentation des provinces aux Communes est fonction de leur population; et la règle constitutionnelle garantissant qu'aucune province n'ait jamais moins de sièges aux Communes qu'au Sénat. Cette dernière garantie s'est avérée nécessaire parce que le Sénat ne remplissait pas de manière satisfaisante son rôle de chambre haute représentant les provinces en tant qu'unités constituantes de la fédération canadienne. Dans ses propositions constitutionnelles de septembre 1991, le gouvernement du Canada s'est prononcé en faveur d'un Sénat élu et fondé sur le principe de la représentation équitable des provinces (Canada 1991).

Jusqu'à ce qu'une réforme permette au Sénat d'exercer efficacement sa fonction de représentation provinciale, la répartition entre les provinces des sièges à la Chambre des communes ne saurait se faire uniquement en fonction du principe de la représentation proportionnée*. Nos recommandations à cet égard présupposent donc un Sénat essentiellement inchangé. Nous indiquons cependant les conséquences que la réforme du Sénat pourrait avoir sur l'attribution des sièges.

NOTRE MÉTHODOLOGIE

Nous avons d'abord consulté des hauts fonctionnaires qui sont, ou ont été, responsables de divers aspects du système électoral à l'échelle fédérale et provinciale ainsi que des représentants et représentantes des partis. Nous voulions recueillir l'avis des personnes les plus au fait des problèmes associés à la législation électorale actuelle. Peu après, nous avons invité quelque 75 universitaires de toutes les régions du pays à préparer des monographies sur ce qu'ils ou elles considéraient comme les aspects les plus importants de la réforme électorale, et à nous suggérer des avenues de recherche. Bon nombre de ces experts ont ensuite été invités à un colloque pour discuter des grandes questions avec les commissaires, des représentants des plus grands partis politiques et des responsables des élections venus d'un bout à l'autre du pays.

Pendant ce temps, nous invitions les Canadiens et Canadiennes à nous soumettre des mémoires – ce qu'ils ont fait avec un enthousiasme remarquable. Nous avons reçu près de 900 mémoires : 233 de groupes et d'associations, 195 de spécialistes et d'organisations du monde politique, et 466 de membres du personnel électoral et de simples citoyens et citoyennes.

À l'origine, nous avions prévu 28 jours d'audiences dans 25 villes canadiennes entre mars et juin 1990. La demande a été telle, qu'il nous a fallu ajouter des séances le soir dans la plupart des villes où nous sommes passés et parfois même des journées complètes. Au total, nous avons ainsi tenu 42 jours d'audiences dans 27 villes. Le compte rendu de ces rencontres occupe quelque 14 000 pages.

Nous avons ensuite établi un programme de recherche visant à approfondir non seulement les questions émanant des universitaires, des spécialistes de la politique et des responsables des élections, mais aussi celles qui ont été soulevées à nos audiences. Ce programme a été conçu de manière à nous fournir toute l'information nécessaire sur les pratiques électorales et politiques à l'échelle fédérale, y compris sur le financement des partis et des candidats et candidates. Nous avons tenu à ce que ce programme adopte une perspective historique afin de nous aider à mieux situer la réalité contemporaine dans le contexte de la tradition politique

* Nous utilisons l'expression « représentation proportionnée » afin d'éviter toute confusion avec la « représentation proportionnelle », un mode d'élection particulier dont nous traitons plus loin dans ce chapitre.

canadienne. Mais notre démarche aurait été incomplète sans un examen des structures et des pratiques électorales en vigueur dans les provinces et les territoires, ainsi que dans d'autres démocraties occidentales. Nous avons donc inclus des analyses comparatives des principaux thèmes retenus. Étant donné le rôle de l'argent dans les élections aux États-Unis et l'expérience acquise dans ce pays quant à la réglementation des finances électorales, nous avons tenu deux rencontres importantes aux États-Unis. La première, avec la Federal Election Commission à Washington, nous a permis d'analyser la réglementation américaine dans une perspective canadienne. Nous avons ensuite organisé un colloque conjointement avec le Joan Shorenstein Barone Center on the Press, Politics and Public Policy, et la John F. Kennedy School of Government, de l'Université Harvard. Cette deuxième rencontre a permis à des praticiens et praticiennes de la politique et du journalisme, tant américains que canadiens, de réfléchir ensemble sur les efforts de réforme électorale aux États-Unis et d'en dégager les leçons pour le Canada.

Notre programme de recherche a mis à contribution non seulement les coordonnateurs et coordonnatrices de la recherche et les analystes de la Commission, mais aussi près de 180 chercheurs et chercheures de 28 universités canadiennes, du secteur privé et, dans plusieurs cas, d'universités et d'instituts étrangers. Nous sommes particulièrement heureux d'avoir pu bénéficier de la participation de certains des experts et expertes les plus renommés au Canada et à l'étranger. Publiées parallèlement à notre rapport, les études de ces chercheurs permettront de mieux faire connaître et comprendre la démocratie électorale telle qu'elle est vécue dans ce pays et ailleurs.

Nous voulions aussi tirer parti de l'expérience et des conseils des personnes les mieux renseignées sur le fonctionnement de la *Loi électorale du Canada* et des lois correspondantes à l'échelon provincial et territorial. Au cours des deux dernières années, nous avons donc rencontré les directeurs généraux des élections de tout le pays et avons régulièrement consulté les responsables des partis nationaux enregistrés. Ils nous ont donné accès aux informations requises pour analyser les structures, les activités et les pratiques financières de leurs organisations. Cet apport nous a été d'un précieux secours.

La troisième étape de nos travaux fut l'organisation de colloques et d'ateliers destinés à soumettre les premières conclusions des recherches à l'analyse critique de personnes ayant une connaissance pratique des campagnes électorales, des partis politiques et des médias. Nous avons également tenu des colloques avec des membres du personnel électoral sur l'administration des élections et avec des représentants et représentantes locaux des partis pour discuter de l'organisation des campagnes dans le cadre de la *Loi électorale* actuelle. Chaque fois, nous nous sommes appliqués à dégager des consensus sur la définition des questions importantes à considérer dans tout projet de réforme et sur les solutions envisageables.

Dès le début de nos audiences, des intervenants et intervenantes ont évoqué la nette sous-représentation des populations autochtones à la Chambre des communes. Ces populations n'ont jamais bénéficié d'une représentation parlementaire proportionnelle à leur poids démographique : bien que les Autochtones représentent 3,5 % de la population globale du pays, des personnes s'identifiant comme Autochtones n'ont obtenu que 12 des quelque 10 500 sièges mis en lice à la Chambre des communes depuis la Confédération, dont 9 depuis 1960.

Premier Amérindien élu député fédéral, en 1968, le sénateur Len Marchand fut l'un des intervenants les plus éloquents à ce chapitre. Il invita la Commission à envisager la création de circonscriptions autochtones pour remédier au problème de la sous-représentation. Ailleurs, notamment en Nouvelle-Zélande et dans l'État du Maine, des sièges sont réservés aux Autochtones au sein des assemblées législatives – quatre pour les Maoris en Nouvelle-Zélande et deux pour les nations amérindiennes dans le Maine. Bon nombre d'intervenants autochtones nous ont cité ces précédents en réclamant une représentation directe à la Chambre des communes.

Vers la fin de nos audiences, plusieurs porte-parole d'organisations autochtones nous ont invités à poursuivre nos consultations sur l'ensemble de cette question. Ainsi, un représentant du Conseil national des autochtones du Canada nous a recommandé de mettre sur pied un comité de travail conjoint avec des représentants des Premières Nations en vue de formuler des propositions concrètes sur la représentation autochtone à la Chambre des communes.

Afin de recueillir l'opinion des chefs autochtones sur le principe général des circonscriptions autochtones, nous avons demandé au sénateur Marchand d'organiser une série de consultations à partir de son mémoire. Celles-ci ont eu lieu en janvier 1991. Favorables au projet dans l'ensemble, les chefs autochtones demandèrent une deuxième série de consultations portant sur une proposition plus détaillée qui préciserait les modalités d'établissement et de fonctionnement de telles circonscriptions. Pour coordonner ces consultations supplémentaires, le Comité sur la réforme électorale autochtone fut créé. Il était composé de cinq des neuf Autochtones élus à la Chambre des communes depuis 1960, soit le sénateur Marchand, qui le présidait, ainsi que Ethel Blondin, Willie Littlechild, Jack Anawak et Gene Rheaume. Le Comité élabora une proposition concrète prévoyant un processus de création de circonscriptions autochtones, plutôt qu'un nombre garanti de sièges. Après la diffusion du projet dans la presse autochtone, le Comité entreprit des consultations systématiques auprès des populations autochtones du pays en mai, juin et juillet 1991. Ses conclusions, rendues publiques le 18 septembre 1991, sont reproduites intégralement dans le volume 4 du présent rapport.

LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

En entreprenant nos travaux, il est apparu évident que nous ne pouvions envisager notre mandat comme un simple exercice technique – la réforme

ponctuelle d'éléments législatifs disparates. Notre tâche consistait plutôt à préciser les objectifs fondamentaux de la démocratie électorale et à proposer des mesures conformes à ces objectifs.

Deux études importantes nous ont aidés à cerner les objectifs fondamentaux de la réforme électorale. La première est une analyse des enjeux éthiques qui sous-tendent les mémoires que nous avons reçus (Fortin 1991 CR)*. La deuxième est une enquête d'envergure nationale sur les attitudes des Canadiens et Canadiennes à l'égard des pratiques électorales et des propositions de réforme (Blais et Gidengil 1991 CR). En nous inspirant de ces études, nous avons établi les six grands objectifs décrits ci-dessous. C'est à la lumière de ces objectifs que nous avons évalué la législation électorale et les pratiques politiques actuelles, et élaboré nos propositions de réforme.

Garantir l'exercice du droit de vote

La protection de l'exercice du droit de vote est une caractéristique primordiale de toute démocratie. À cet égard, le Canada fait plutôt bonne figure. Trois aspects de la *Loi électorale* influent sur la participation des électeurs et électrices canadiens.

Premièrement, le droit de vote octroyé à tous les citoyens et citoyennes est garanti constitutionnellement par la *Charte canadienne des droits et libertés*. La *Loi électorale du Canada* pose toutefois certaines conditions à l'exercice de ce droit. Ces restrictions ne sont pas nécessairement contraires à la Charte : l'exercice des droits qui y sont garantis peut être limité par une règle de droit, dans des limites raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Depuis l'adoption de la Charte, c'est à l'État qu'il incombe de justifier ces limites, car le droit de vote des citoyens et citoyennes est garanti constitutionnellement; ce n'est pas un privilège. Le Parlement n'a donc plus le pouvoir d'imposer des restrictions sans justification. Pour garantir l'exercice du droit de vote, il faut mesurer à l'aune de ce principe les restrictions prévues par la *Loi électorale du Canada*.

Deuxièmement, tout citoyen et citoyenne doit figurer sur une liste électorale pour être admis à voter. Cette exigence répond à un double objectif : garantir que seules les personnes ayant qualité d'électeur puissent voter et empêcher quiconque de voter plus d'une fois. Ainsi, l'inscription électorale contribue à l'intégrité du vote.

L'établissement d'une liste électorale dans un pays aussi grand que le Canada est une opération colossale. Au Canada, l'État a la responsabilité du recensement électoral. Cette formule, présume-t-on, assure l'inscription d'un plus grand nombre de citoyens et citoyennes, et les études comparatives confirment cette hypothèse. À chaque élection fédérale, la grande majorité des Canadiens et Canadiennes ayant le droit de vote sont inscrits sur les listes électorales.

* Les études de la Commission sont désignées par les lettres CR (pour Commission royale).

Notre système d'inscription prive néanmoins certaines personnes de leur droit de vote, soit à cause des dispositions de la *Loi électorale du Canada*, soit en raison de difficultés d'ordre administratif. D'autres facteurs, notamment l'évolution des modes de vie et la mobilité croissante de la population, font qu'il est difficile de dresser des listes électorales aussi complètes qu'autrefois. Le système fédéral d'inscription pourrait aussi être beaucoup plus accessible, à l'exemple de plusieurs systèmes provinciaux. Des réformes s'imposent pour éviter que les mécanismes d'inscription n'entravent la participation électorale.

Troisièmement, l'exercice du droit de vote est dans une certaine mesure une question d'accessibilité. À l'heure actuelle, la majorité des électeurs et électrices n'ont pas de difficulté particulière à voter. Cependant, les exigences légales et administratives constituent un fardeau déraisonnable et une entrave injustifiée pour beaucoup de personnes. Quiconque souhaite voter autrement qu'en se présentant dans un bureau de vote le jour du scrutin doit recourir à une procédure d'exception inutilement compliquée. Le suffrage exprimé ailleurs que dans un bureau de vote ordinaire le jour du scrutin devrait constituer une simple extension de la procédure normale.

Faciliter l'accession à la députation

Les règles d'une société concernant le droit de briguer les suffrages reflètent son degré d'ouverture. Au Canada, la Charte rend tout citoyen ou citoyenne éligible à la Chambre des communes et la *Loi électorale du Canada* exige que tout candidat ou candidate ait qualité d'électeur et satisfasse à certaines autres conditions. À quelques exceptions près, en fait, la quasi-totalité de l'électorat peut prétendre aux fonctions électives.

Mais si l'on considère les mécanismes de mise en candidature, le processus électoral canadien apparaît comme beaucoup moins ouvert. Les femmes ont toujours été et demeurent particulièrement sous-représentées : en 1988, elles ne constituaient que 19 % de tous les candidats et 13 % des élus. Les peuples autochtones et les minorités visibles sont également sous-représentés. Depuis 1960, seulement neuf personnes s'identifiant comme Autochtones ont été élues à la Chambre des communes. Pour ce qui est des membres des minorités visibles, ils ne formaient que 2 % de l'effectif des Communes en 1988, alors qu'ils constituent un peu plus de 6 % de la population canadienne.

Le principe de la représentation est au cœur même de la démocratie parlementaire. Il préside à la répartition des rôles entre gouvernants et gouvernés et légitime les processus institutionnels qui permettent l'émergence de consensus sociaux et la résolution des conflits. De manière encore plus fondamentale, le gouvernement représentatif reflète l'idée qu'une société se fait d'elle-même en tant que collectivité politique. En se donnant des règles électorales, une société détermine qui peut légitimement se faire élire et revendiquer le pouvoir politique. Ce faisant, elle établit son degré d'ouverture aux aspirations des citoyens et citoyennes désireux de briguer

les suffrages, sans égard à leur sexe, à leur origine ethnoculturelle ou à leur situation économique. C'est ainsi qu'une société se définit, à ses yeux et aux yeux des autres. Les élections mettent en évidence de manière explicite sa culture et ses valeurs politiques.

Aucune règle officielle n'exige des candidats et candidates – et, partant, des membres de la Chambre des communes – qu'ils soient représentatifs de la réalité socio-démographique du Canada. En théorie et en pratique, notre système de représentation s'inscrit en faux contre la notion voulant que le processus électoral reproduise obligatoirement une image exacte de la société. Le système canadien favorise plutôt une lutte libre et ouverte à l'étape des mises en candidature et des élections, dans le but d'assurer la sélection des meilleurs éléments possible.

Les partis politiques canadiens conviennent néanmoins que le Parlement devrait fonder sa légitimité sur son ouverture à la diversité de la société. Dans le recrutement de leurs candidats et candidates, les grands partis s'efforcent donc d'assurer une certaine représentativité dans leurs rangs et de faire appel à des personnes issues de divers groupes linguistiques, ethnoculturels et religieux. Par ailleurs, depuis sir John A. Macdonald, les premiers ministres canadiens appliquent le principe de la représentativité dans la composition de leur Cabinet.

Cependant, les grands partis n'ont pas déployé les mêmes efforts à l'endroit de tous les groupes : plusieurs de ces derniers restent virtuellement exclus des centres du pouvoir politique. Cette exclusion, en particulier celle des femmes, est inacceptable aujourd'hui. Il ne s'agit pas simplement de symboles : les élus et élues ne sauraient défendre efficacement l'ensemble des intérêts présents dans ce pays s'ils ne reflètent pas sa population dans des limites raisonnables. Or, de ce point de vue, le système actuel n'assure pas la sélection des meilleurs éléments possible.

L'un des défis de la réforme électorale est donc de contribuer à réduire les obstacles systémiques ou structurels qui entravent l'accession aux fonctions électives. La tâche n'est pas facile : le même problème se pose dans d'autres pays et dépend de plusieurs autres facteurs qui débordent le champ politique.

Assurer l'égalité et l'efficacité du vote

Pour favoriser l'égalité et l'efficacité du vote, il faut garantir l'exercice du droit de vote et améliorer la représentation des diverses composantes de la société. Mais cela ne saurait suffire. L'égalité et l'efficacité du vote visent des fins distinctes mais connexes. En principe, l'égalité du vote garantit que tous les suffrages ont une valeur relativement égale dans l'ensemble des circonscriptions d'une même province. L'efficacité du vote assure que les personnes qui s'identifient comme membres d'une communauté d'intérêts puissent influer sur l'issue des élections quand cette communauté constitue une majorité, ou une minorité importante, à l'intérieur d'une circonscription donnée. Cet objectif a été invoqué pour justifier la délimitation de circonscriptions

dans lesquelles les membres de communautés rurales, ethnoculturelles ou linguistiquement minoritaires peuvent influer sur le résultat des élections là où ils sont concentrés. Cette pratique a pour objet d'augmenter les chances que les membres d'une communauté d'intérêts puissent être représentés par une personne issue de la même communauté et capable, par conséquent, de défendre leurs intérêts de manière plus efficace au Parlement.

L'égalité et l'efficacité du vote constituent des objectifs fondamentaux dans toute démocratie électorale où l'on tient, comme au Canada, à l'exercice efficace d'un pouvoir légitime. Depuis longtemps, ces objectifs servent de critères à la répartition des sièges à la Chambre des communes et à la délimitation des circonscriptions dans les provinces.

Afin d'assurer la représentation des Canadiens et Canadiennes à titre de membres de communautés provinciales, le principe de la représentation proportionnée fut adopté lors de la Confédération et inscrit dans la Constitution. Ce principe, qui détermine la répartition des sièges de la Chambre des communes entre les provinces, vise à équilibrer la représentation selon la population de chaque province. Il a cependant fallu y déroger, le Sénat n'ayant pas rempli efficacement le rôle qui lui était assigné du point de vue de la représentation régionale. La répartition des sièges du Sénat entre les provinces accorde aux plus petites d'entre elles un poids proportionnellement plus élevé que ne le justifierait leur population, et les pouvoirs du Sénat sont considérables. Toutefois, comme ses membres sont nommés et non élus, le Sénat ne possède pas la légitimité démocratique nécessaire pour faire contrepoids à une Chambre des communes élue.

Le principe de la représentation proportionnée à la Chambre des communes a donc été dilué par une disposition constitutionnelle et par une succession de formules d'attribution des sièges aux provinces. L'égalité du vote a été érodée en conséquence. Tant que le Sénat n'aura pas été réformé, il ne serait pas opportun d'appliquer strictement le principe de la représentation proportionnée. Il s'ensuit que les écarts devraient être minimisés afin de compromettre le moins possible l'objectif de la représentation proportionnée. Ce n'est pas le cas de la formule actuelle d'attribution des sièges.

Dès la Confédération, l'efficacité du vote a été un des objectifs fondamentaux de notre démocratie électorale. Jusqu'à l'adoption en 1964 d'un processus indépendant du Parlement, la politique partisane jouait un rôle important dans la délimitation des circonscriptions. Néanmoins, la représentation des communautés d'intérêts était considérée comme un objectif primordial. La réforme de 1964 a donné plus de poids au critère de l'égalité du vote, tout en maintenant celui des communautés d'intérêts. En 1986, une modification législative a rehaussé encore davantage l'importance des communautés d'intérêts.

Nous recommandons de maintenir le système actuel de représentation, où chaque circonscription élit à la majorité relative un seul membre de la Chambre des communes. Ce système fonctionne bien dans la mesure

où la délimitation des circonscriptions assure l'égalité et l'efficacité du vote. Il importe que le nombre d'électeurs et électrices soit relativement égal dans chaque circonscription d'une province afin de protéger le droit constitutionnel à l'égalité du vote mais aussi parce que, en cas de déséquilibres importants, la répartition des sièges aux Communes tend à différer considérablement de la répartition du vote populaire. Ce genre de situation mine la légitimité du Parlement et du gouvernement. Par ailleurs, il est possible de délimiter des circonscriptions de manière à satisfaire raisonnablement aux critères à la fois de l'égalité et de l'efficacité du vote. Plusieurs s'imaginent que la représentation des communautés d'intérêts ne peut se faire qu'au détriment de l'égalité du vote, mais les résultats enregistrés au Canada depuis 1964 prouvent le contraire. De même, l'examen des résultats enregistrés en Australie – le pays le plus comparable au nôtre à cet égard – confirme que les deux objectifs ne sont pas nécessairement contradictoires. En Australie, aucune circonscription ne peut s'écarter des quotients électoraux des États par une marge de plus de 10 % (contre 25 % au Canada), ce qui n'empêche pas de tenir compte adéquatement des communautés d'intérêts lors du découpage.

La principale exception à cette règle générale concerne les Autochtones du Canada. En raison de plusieurs facteurs, dont la dispersion de leur population et les pratiques des commissions de délimitation des circonscriptions, leur identité distincte n'est pas reconnue comme elle devrait l'être dans le processus d'établissement de la carte électorale. Plus important encore, comme nos audiences publiques et des consultations ultérieures l'ont amplement prouvé, un grand nombre d'Autochtones préféreraient bénéficier d'une représentation directe grâce à la création de circonscriptions qui leur seraient spécifiques. Ce serait reconnaître que les peuples autochtones, à titre de premiers occupants du pays, ont un statut différent de celui de tous les autres Canadiens et Canadiennes.

Des arguments fort convaincants ont été avancés pour justifier l'inclusion, dans la *Loi électorale du Canada*, non pas d'un nombre garanti de sièges, mais d'un processus garantissant aux électeurs et électrices autochtones le droit de créer des circonscriptions autochtones dans une ou plusieurs provinces où leur poids démographique le justifierait. Les électeurs et électrices autochtones seraient libres de voter, soit dans la circonscription autochtone, soit dans leur circonscription de résidence. Ce processus serait également conforme au principe de l'égalité des voix puisque les circonscriptions autochtones seraient tenues de respecter les quotients électoraux de leur province. En outre, les circonscriptions autochtones pourraient être efficacement intégrées au régime parlementaire canadien.

Les consultations menées auprès des chefs et des communautés autochtones sur un projet précis de création de circonscriptions autochtones, conforme à nos traditions et à nos principes constitutionnels, ont révélé que cette idée jouit d'appuis suffisants. Nos recherches ont également montré que ce système pourrait être mis en œuvre dans le respect des

traditions canadiennes de représentation et des principes que nous recommandons en matière de délimitation des circonscriptions, notamment en ce qui concerne l'égalité du vote.

La création de circonscriptions autochtones serait dans l'intérêt de tous les Canadiens et Canadiennes pour quatre raisons principales. Premièrement, les peuples autochtones jouissent d'un statut unique sur le plan constitutionnel. Deuxièmement, ils affirment depuis toujours leur volonté de préserver leur identité distincte plutôt que de s'assimiler à la société canadienne. Troisièmement, le Parlement assume des responsabilités spéciales et exclusives à l'égard des Amérindiens et des Inuit dans des domaines qui, pour le reste de la population, relèvent de la compétence des provinces. Il est donc essentiel que les Autochtones soient présents à la Chambre des communes pour défendre leurs intérêts. Quatrièmement, à titre de Premières Nations, les peuples autochtones possèdent un droit unique et légitime en matière de représentation efficace, selon la définition qu'en a donnée la Cour suprême du Canada.

On aurait tort de craindre que la création de circonscriptions spécifiques n'enferment les populations autochtones dans un « ghetto » ou isolent leurs représentants et représentantes au Parlement. Ces circonscriptions et leurs élus, malgré leur caractère distinctif, feraient partie intégrante de l'électorat canadien et de sa représentation à la Chambre des communes. Les électeurs et électrices qui choisiraient de voter dans une circonscription autochtone exprimeraient leur suffrage en faveur de candidats et candidates capables non seulement de défendre leurs intérêts spécifiques, mais aussi de débattre des questions de politique nationale dans une optique autochtone. Les peuples autochtones pourraient ainsi participer davantage à la vie politique canadienne sans s'assimiler ou renier leur identité. Cette réforme enverrait un message important à la communauté internationale au sujet de la participation politique des peuples autochtones du Canada et confirmerait leur place spéciale dans ce pays ainsi que leur contribution à son histoire et à son développement.

Affermir la primauté des partis dans le système politique canadien

Au Canada comme ailleurs, la présence de partis politiques rivaux est indispensable au bon fonctionnement des institutions gouvernementales. La primauté des partis est donc un trait essentiel de notre système politique.

La politique met en jeu des intérêts foncièrement antagonistes. Elle est le champ d'expression de passions humaines fondamentales, notamment la quête du pouvoir et la promotion d'intérêts particuliers. La tâche première du gouvernement dans une société libre et démocratique consiste à encadrer ces passions. Certes, les citoyens et citoyennes peuvent exercer leur action politique par le biais de groupes d'intérêt ou de groupes de pression. Mais seuls les partis politiques sont à même de concilier des intérêts variables et divergents afin de dégager des consensus sur les questions d'intérêt public. Les institutions démocratiques sont donc destinées à canaliser ces passions

afin que la société puisse dégager des consensus, tout en protégeant les droits des groupes minoritaires.

Le populisme contemporain remet en cause bon nombre des prémisses qui fondent notre système de gouvernement et justifient la primauté des partis. Les tenants de cette doctrine dénoncent plusieurs carences dans nos pratiques actuelles. Mais ceux qui réclament un régime démocratique non partisan dans le but d'atteindre un consensus social se bercent d'illusions sur la possibilité de maîtriser les passions humaines fondamentales. Dans les pays où le pouvoir politique n'est pas disputé par des partis officiels, on assiste à la domination de factions ou de groupes d'intérêt. La concurrence n'est pas éliminée; elle se manifeste simplement dans un autre cadre et sous d'autres formes. Ces types de concurrence n'excluent pas le gouvernement démocratique et les libertés politiques mais réduisent les possibilités de participation démocratique organisée et de contrôle politique par la population.

Dans le système canadien, la rivalité entre les partis est à la base des processus démocratiques. Bien que l'on puisse envisager un régime de gouvernement *représentatif* sans partis politiques – ce qui est l'usage dans les municipalités canadiennes – tout régime de gouvernement *responsable* exige la présence de partis politiques. Ces derniers obligent le gouvernement à rendre des comptes à la Chambre des communes sur ses politiques et ses programmes, et permet à l'électorat d'exprimer son jugement à ce sujet aux élections générales. Il n'est pas étonnant, par conséquent, que la population canadienne reconnaisse la primauté des partis dans le système politique.

Cela n'empêche pas le public de critiquer de plus en plus vigoureusement les structures et le fonctionnement des grands partis nationaux. On juge sévèrement la façon dont ces partis choisissent leurs chefs ainsi que leurs candidats et candidates à la Chambre des communes. On s'interroge aussi sur les possibilités qu'ils offrent à leurs membres et au grand public de participer efficacement au débat politique et à la vie de l'État. Ces carences des partis nationaux expliquent partiellement pourquoi leur assise populaire n'est pas aussi large qu'elle pourrait l'être et que certains groupes y sont sous-représentés.

Les causes du problème sont nombreuses. Les médias modernes, notamment la télévision, ont concentré l'attention du public sur les chefs de parti. Les progrès technologiques ont également permis aux partis – et les ont peut-être même contraints – de mener des campagnes hautement centralisées axées sur les médias et d'utiliser de nouveaux moyens, tels que les sondages d'opinion, pour prendre le pouls de la population. L'effectif des partis a ainsi diminué, sauf pour le rituel périodique des assemblées d'investiture et des congrès de direction. Or ces événements donnent lieu à des pratiques que la plupart des Canadiens et Canadiennes réprouvent. Une prolifération de groupes d'intérêt a accompagné, sinon causé, ce phénomène. En effet, bon nombre de ceux et celles qui auraient autrefois milité au sein d'un parti politique choisissent aujourd'hui d'œuvrer dans des groupes de pression.

Malgré leurs lacunes et le défi que leur lancent les groupes d'intérêt, les partis demeurent les seules organisations politiques capables de recruter et sélectionner les candidats et candidates à la Chambre des communes, de diriger le gouvernement et d'élaborer des politiques publiques susceptibles de concilier des intérêts régionaux et socio-économiques divergents. Aussi légitimes que soient les groupes d'intérêt dans une société libre et démocratique, ils ne sauraient, de par leur nature même, assumer ces fonctions fondamentales. La santé de notre système démocratique et sa solidité sur le plan éthique exigent que les partis s'acquittent de ces tâches essentielles conformément aux principes de la démocratie, et qu'ils soient perçus comme tels. En conséquence, il importe qu'un des objectifs fondamentaux de la réforme électorale soit d'affermir la primauté des partis dans le système politique canadien.

Assurer le caractère juste et équitable du processus électoral

L'équité est devenue avec le temps une valeur fondamentale de tout système électoral démocratique. Elle découle d'un principe de justice selon lequel chacun doit avoir une possibilité raisonnable d'exercer une influence égale sur la conduite des institutions de gouvernement et sur l'élaboration des politiques publiques. Cette notion est exprimée dans la formule « une personne, une voix » et dans l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* stipulant que « la loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous ». Les droits et libertés garantis par la Charte sont toutefois assujettis à des limites raisonnables « dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Cette disposition implique que l'équité, entre autres valeurs fondamentales de notre société, doit baliser l'exercice des droits et libertés individuels.

L'équité est désormais tenue pour un principe fondamental de notre système politique, comme en témoigne entre autres l'évolution du droit constitutionnel. Le principe d'équité ne prime pas les libertés fondamentales, car celles-ci sont inhérentes à la notion même de justice. Cependant, dans certaines circonstances, on peut légitimement limiter l'exercice de certaines libertés au nom de l'équité – et, par extension, au nom de la justice elle-même.

Le processus électoral n'est juste et équitable que dans la mesure où il offre aux électeurs et électrices une possibilité raisonnable d'évaluer les choix qui leur sont présentés. Le débat électoral ne doit donc pas être dominé par ceux et celles qui pourraient, grâce à leurs ressources, annihiler les efforts de persuasion déployés par leurs adversaires. Si tel était le cas, l'égalité des électeurs ainsi que leur liberté de choix seraient atteintes.

Le domaine des droits démocratiques se distingue du domaine de l'économie, où le respect des droits et libertés fondamentaux n'implique pas l'égalité des individus. Dans un marché libre, l'équité prescrit simplement une chance égale de participer; elle ne limite pas l'aptitude d'individus ou de groupes à accumuler des ressources et à s'en servir dans leur seul intérêt économique. Le processus électoral est radicalement différent

dans la mesure où il repose sur le principe de l'égalité des électeurs et électrices dans l'exercice de leurs droits de vote et de candidature.

Le principe de l'égalité électorale s'est imposé progressivement au cours de notre histoire. On a ainsi aboli au fil des années les dispositions octroyant le droit de vote en fonction de critères de propriété, de sexe et de race et, plus récemment, on réaffirmait le principe « une personne, une voix » dans les règles de délimitation des circonscriptions.

Parallèlement, on adoptait des mesures reconnaissant que le droit de vote ne peut avoir de sens politique – et l'égalité électorale ne peut être assurée – que si le processus électoral lui-même est juste et équitable. Ainsi, un système impartial d'inscription des électeurs et d'administration du scrutin était mis en place pour garantir l'équité et l'intégrité du processus électoral. Plus tard, des règles étaient adoptées en matière de radiodiffusion dans le but précis de favoriser une répartition équitable du temps d'antenne. Il s'agisssait d'assurer qu'aucun candidat ni aucun parti ne soit écrasé par des adversaires nantis de ressources supérieures et que l'électorat ait la chance d'entendre et d'évaluer toutes les thèses en présence.

En 1974, la refonte de la *Loi électorale du Canada* a entraîné une série de mesures importantes : limitation des dépenses électorales des candidats et candidates et des partis politiques enregistrés; restriction des dépenses électorales « indépendantes », c'est-à-dire effectuées par des particuliers ou des groupes non liés à des candidats ou à des partis; instauration d'un crédit d'impôt pour les dons politiques; et remboursement partiel par les pouvoirs publics des dépenses électorales des partis enregistrés et des candidats. En étendant ainsi l'application du principe de l'équité, on reconnaissait explicitement le rôle de l'argent dans les campagnes électorales.

Les Canadiens et Canadiennes non seulement acceptent, mais appuient vigoureusement l'application du principe de l'équité dans la réglementation des dépenses électorales. Les règles concernant les dépenses des partis et des candidats et candidates, les dépenses indépendantes et l'accès aux ondes publiques visent à assurer que l'issue des luttes électorales ne soit pas d'abord une question d'argent.

L'équité nous commande de préserver les assises du système actuel. Mais il importe d'en élargir la portée de manière à reconnaître que le processus d'accession à la députation comprend les règles, pratiques et procédures des partis pour la désignation des candidats et candidates. Il faut également modifier les règles régissant l'enregistrement des partis ainsi que l'octroi de deniers publics et l'accès aux médias électroniques.

L'équité exige aussi la réforme du mode de financement des élections. À l'heure actuelle, l'État réglemente les dépenses électorales des candidats et candidates et des partis, qu'il rembourse partiellement, ainsi que celles des autres groupes et particuliers. Mais le mécanisme des remboursements devrait être modifié de manière à tenir compte des votes recueillis. Il convient en outre de définir les dépenses électorales avec plus de précision, afin d'assurer un système plus équitable de rapports financiers. La Loi

devrait également être facile à comprendre pour les milliers de bénévoles qui participent activement aux campagnes électorales.

Enfin, l'équité requiert le plafonnement des dépenses électorales engagées par les candidats et candidates, les partis ainsi que les autres particuliers et groupes. Il convient donc de définir ces dépenses de manière à y inclure le coût de tout bien ou service utilisé en période électorale pour favoriser ou contrecarrer, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ainsi que le programme ou les politiques d'un candidat ou d'un parti, ou pour appuyer ou contester les mesures défendues ou combattues par un candidat, un parti ou un chef de parti.

Pour assurer des élections justes et équitables, il est essentiel de plafonner les dépenses électorales de tout autre particulier ou groupe. Si l'on se contente de limiter les dépenses des candidats et candidates et des partis, les dépenses indépendantes pourraient procurer un avantage direct ou indirect à un ou plusieurs candidats ou partis. Une telle situation irait à l'encontre de l'objectif visé par l'ensemble des règles régissant le financement des élections. Et cette question est loin d'être hypothétique.

La prodigalité qui a marqué les élections générales de 1988 s'explique par les carences de la *Loi électorale* et certaines décisions prises en 1984, qui ont rendu inapplicables les dispositions actuelles de la Loi en matière de dépenses indépendantes. La *Loi électorale* interdit toutes les dépenses indépendantes visant à promouvoir ou contrecarrer directement des candidats et candidates ou des partis mais autorise celles qui favorisent la promotion de « questions d'intérêt public », à condition que le message n'exprime pas une prise de position directe, pour ou contre un candidat ou un parti. Même si cette prescription de la Loi n'était pas en vigueur en 1988, ces élections ont prouvé sans l'ombre d'un doute qu'une disposition autorisant des dépenses électorales illimitées pour des questions d'intérêt public n'aurait pas résolu adéquatement le problème de l'équité. Il est impossible, en effet, d'établir une distinction significative entre la promotion de thèses partisanes et la promotion de questions d'intérêt public. Toute prise de position sur un enjeu électoral est inévitablement reliée, directement ou indirectement, à des candidats ou à des partis.

Il importe au plus haut point d'assurer le caractère juste et équitable du processus électoral. Toute disposition législative à cette fin doit s'inspirer de ce principe, mais entraver le moins possible la liberté d'expression. Une telle loi serait injustifiable si elle interdisait complètement les dépenses indépendantes. Il est juste et équitable, et conforme au droit à la liberté d'expression, que tout individu ou groupe ait la possibilité de participer au débat électoral. Mais enrichir le débat, et dépenser sans compter pour orienter le scrutin, sont deux choses différentes qu'il ne faut pas confondre.

Le défi consiste donc à rédiger une loi qui préserve l'objectif de l'équité tout en respectant les critères constitutionnels et judiciaires en vigueur. Sans loi, l'argent régnerait en maître sur les luttes électorales. Ayant analysé l'expérience des États-Unis, où il n'existe aucune restriction sur les dépenses

électorales, nous en avons conclu que le Canada devait absolument éviter de s'engager dans la même voie. Nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins : il faut préserver et promouvoir les traditions et les valeurs fondamentales à la base de notre régime électoral. Nos recommandations visent donc à assurer le caractère juste et équitable du processus électoral en plafonnant les dépenses des candidats et candidates, des partis et des autres particuliers et groupes. Ces limites permettront l'expression de toutes les opinions, partisanes ou non, dans des conditions équitables et favoriseront une compétition saine et vigoureuse entre tous les intéressés.

Renforcer la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral

Il importe de renforcer la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral. Pour que les Canadiens et Canadiennes soient pleinement convaincus que leurs droits démocratiques sont protégés, il faut notamment que les abus d'influence pouvant résulter de dons politiques soient freinés; que les médias se gardent de manipuler l'électorat par leurs politiques et leurs pratiques en matière de couverture électorale et de publicité politique; que le scrutin soit administré par un organisme indépendant et impartial; et que la *Loi électorale* soit appliquée de manière efficace et raisonnable.

Le fait que la Loi exige la divulgation complète des recettes et des dépenses électorales inspire la confiance du public canadien. La transparence et l'obligation de rendre des comptes font partie intégrante de la notion de divulgation. Ces deux principes devraient s'appliquer aux activités financières des aspirants et aspirantes à l'investiture, des candidats et candidates aux élections et à la direction des partis, des députés et députées ainsi que des partis eux-mêmes et de leurs associations de circonscription. Toutes ces activités devraient être sujettes à examen public. Ainsi, les règles doivent être de portée assez large et assurer le dépôt de rapports en temps opportun de même que le dévoilement de données suffisantes, aisément accessibles et faciles à comprendre.

Certaines provinces et certains pays réglementent la valeur et l'origine des dons politiques. Il s'agit de déterminer si de telles limitations doivent être ajoutées aux règles régissant les dépenses et la divulgation. Il faut aussi tenir compte du droit des particuliers et des groupes de contribuer financièrement au processus électoral, et du besoin des candidats et des partis de mener des campagnes compétitives et informatives.

Pour les candidats et candidates, les partis et le public, les médias constituent un élément essentiel des campagnes électorales. Tous ont besoin des médias pour transmettre ou recevoir la publicité et l'information relatives aux élections. Malgré l'évolution des médias et des partis, la couverture médiatique n'a jamais été réglementée. Le rôle indépendant des médias d'information était reconnu bien avant que la liberté de la presse soit garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Par ailleurs, l'importance de la couverture médiatique pour les partis, les candidats et l'électorat était généralement reconnue, en particulier depuis l'ère de la télévision. Les

médias d'information ont traditionnellement accordé une importance considérable à la couverture des élections, quoique leur engagement à cet égard semble faiblir, selon certains observateurs.

C'est avec l'avènement de la radio que les partis politiques ont pris conscience de la nécessité d'une forme d'accès direct à l'électorat. Ils commencèrent à acheter du temps d'antenne dans les années 20. Dans les années 30, la Société Radio-Canada adopta des règles sur le temps d'antenne gratuit qui visaient à garantir à tous les partis reconnus un accès équitable aux ondes. Ces règles concernaient surtout les modalités d'accès et la répartition du temps plutôt que le contenu, sauf pour l'interdiction des techniques de dramatisation dans les messages, interdiction qui demeura en vigueur de 1936 à 1968 (Boyer 1983, 370). Elles prévoyaient par ailleurs un embargo sur les messages électoraux au début et à la fin des campagnes ainsi que l'interdiction de diffuser de la publicité par le truchement de stations étrangères, afin de prévenir le contournement des règles. Le principal sujet de discorde a été la répartition du temps. Quant au contenu, il a été essentiellement laissé à la discrétion des partis.

La publication de sondages a suscité la controverse lors d'élections récentes. On s'interrogeait sur la validité des sondages, leur incidence sur la couverture médiatique des campagnes, la qualité des comptes rendus, la publication de sondages contraires aux normes reconnues, et l'effet des sondages sur les choix des électeurs et électrices ainsi que sur la participation électorale. Les enjeux à cet égard sont, d'une part, les responsabilités des firmes de sondage et des médias en ce qui touche l'exactitude, la fiabilité et l'accessibilité des données et, d'autre part, le droit des électeurs et des électrices à une information pertinente.

Pour qu'un régime démocratique jouisse de la confiance du public, les scrutins doivent être administrés de manière efficace et la législation électorale doit être appliquée de manière impartiale. Au Canada, l'administration des scrutins et l'application de la *Loi électorale* sont placées sous la supervision d'un fonctionnaire indépendant nommé par la Chambre des communes, le directeur général des élections.

Depuis sa création en 1920, le Bureau du directeur général des élections, appelé aujourd'hui Élections Canada, est impartial dans son fonctionnement, et est perçu comme tel. De plus, il est reconnu pour son efficacité et sa détermination à offrir à l'électorat canadien un service conforme aux meilleures normes mondiales. L'administration des élections n'est cependant pas aussi efficace ou efficiente qu'elle pourrait l'être, car de nombreuses dispositions de la *Loi électorale du Canada* sont dépassées. Certes, la Loi doit être assez exhaustive pour garantir l'intégrité du processus électoral et le soustraire à toute pression du gouvernement. Mais elle doit aussi être assez souple pour tenir compte des réalités contemporaines et de l'évolution de la technologie. Le personnel électoral exerce une des fonctions les plus essentielles de toute démocratie. Aussi la *Loi électorale* doit-elle lui faciliter la tâche et non l'entraver.

Les mesures de surveillance et de contrôle prévues dans la *Loi électorale* devraient susciter la confiance du public. La Loi actuelle est manifestement déficiente à cet égard. Elle n'établit pas une distinction adéquate entre la fraude électorale et les contraventions de nature administrative. Au fil des ans, un nombre considérable de violations d'ordre administratif, liées surtout au financement des élections et des partis, ont été ajoutées à la Loi. La plupart des dérogations présumées sont de caractère administratif.

Les contraventions mineures d'ordre administratif ne devraient plus être traitées comme des actes criminels. Le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada l'a déclaré sans ambages lors de nos audiences publiques : les procédures actuelles de la Gendarmerie royale en matière d'enquêtes et de poursuites donnent une fausse impression au public et contribuent à saper sa confiance dans l'intégrité du processus électoral (Ottawa, 13 mars 1990)*. Par ailleurs, les règles d'application de la Loi sont exagérément sévères envers les personnes qui font l'objet d'enquêtes ou de poursuites pour des contraventions d'ordre administratif. Les exigences de la Loi en matière administrative ne peuvent donc être appliquées de manière satisfaisante. Lorsque des infractions sont portées devant les tribunaux, le fardeau de la preuve est trop lourd; c'est pourquoi très peu de plaintes donnent lieu à des poursuites. Des réformes s'imposent, par conséquent, surtout en ce qui concerne les exigences administratives applicables aux candidats et candidates et aux partis enregistrés.

LA QUESTION DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Nous avons décidé de ne pas remettre en question le système actuel de circonscriptions uninominales à majorité simple. La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada – la Commission Macdonald – a fait l'analyse de formules de rechange, y compris la représentation proportionnelle, dans son rapport et ses études (Canada, Commission royale 1985; Irvine 1985). Jusqu'à ce jour, aucune de ces formules n'a été soumise à la Chambre des communes. En conséquence, nous ne recommandons aucune modification à cet aspect de notre régime électoral, bien que plusieurs intervenants et intervenantes aient soulevé la question lors de nos audiences.

Certes, la Chambre des communes refléterait plus étroitement les suffrages exprimés en faveur de chaque parti sur les plans national, provincial et régional si elle était élue selon un système de représentation proportionnelle. Comme le montre le tableau 1.1, les pays dotés d'un système de représentation proportionnelle et comptant plus de deux partis affichent une plus grande concordance, à l'échelle nationale, entre le nombre de suffrages recueillis par les partis et le nombre de sièges obtenus par ces derniers.

---

* Le lieu et la date des témoignages présentés lors des audiences de la Commission sont indiqués entre parenthèses.

L'indice de proportionnalité du Canada, comparé à celui de pays à représentation proportionnelle, est satisfaisant à l'échelle nationale. Mais notre système ne garantit pas d'aussi bons résultats au niveau des régions ou des provinces. Au cours des dernières décennies, par exemple, il est arrivé à chacun des trois grands partis canadiens d'obtenir un pourcentage raisonnable du vote populaire dans une province sans y obtenir de sièges, ou presque (Cairns 1968; Seidle 1988). Avec un scrutin à la proportionnelle, fait-on valoir, les groupes parlementaires des partis seraient plus représentatifs des régions puisque le nombre d'élus et élues correspondrait plus étroitement au nombre de suffrages exprimés dans chaque province.

Tableau 1.1
Indice de proportionnalité à la suite d'élections récentes

Régime électoral	Pays (année électorale)	Indice de proportionnalité
Régimes majoritaires uninominaux	Canada (1988)	86
	Royaume-Uni (1987)	80
	Nouvelle-Zélande (1987)	88
	États-Unis (1988)	93
Régimes de représentation proportionnelle (diverses formules)	Irlande (1987)	91
	Belgique (1987)	94
	Israël (1988)	96
	République fédérale d'Allemagne (1987)	99
	Danemark (1987)	96
	Suède (1988)	96
	Italie (1987)	95

Sources : Les chiffres de voix et de sièges obtenus par les partis sont issus de publications de l'Union interparlementaire et des résultats des élections nationales rapportés dans les *Études électorales*.

Note : Essentiellement, l'indice de proportionnalité est la différence entre le pourcentage de suffrages recueillis et le pourcentage de sièges gagnés par chaque parti, totalisé pour tous les partis et normalisé en ajoutant les gains et les pertes de manière proportionnelle. L'indice se situe entre 0 et 100; plus on approche de 100, plus le pourcentage de voix recueillies par chaque parti est proche du pourcentage de sièges gagnés. L'indice utilisé ici est une variante d'un indice « d'écart de proportionnalité » appliqué par Taagepera et Shugart (1989, 104–105), dont la formule est :

$$\text{Indice de proportionnalité} = 100 - \frac{\sum |s_i - v_i|}{2}$$

où :

s_i est le pourcentage de sièges gagnés par le parti i,

et

v_i est le pourcentage de voix recueillies par le parti i.

La représentation proportionnelle ne rendrait pas nécessairement les partis plus sensibles à la défense et à la conciliation des intérêts régionaux, y compris des intérêts divergents à l'intérieur d'une même région, mais cela aiderait. Un tel changement pourrait aussi atténuer l'impression du public selon laquelle certains intérêts provinciaux et régionaux ne sont pas toujours représentés de manière satisfaisante au sein des caucus des grands partis et au Cabinet.

Cela dit, le régime actuel reflète bien l'évolution des préférences de l'électorat, si l'on en croit le taux de roulement à la Chambre des communes.

Aux quatre élections générales tenues entre 1979 et 1988, 24,9 % des députés et députées sortants (en moyenne) ont été battus. Le chiffre correspondant pour la Chambre des représentants, aux États-Unis, a été de seulement 6 % durant la même période. De plus, le pourcentage de défaites de députés sortants aux deux dernières élections canadiennes – 39,7 % et 26,6 % respectivement – a été beaucoup plus élevé qu'aux élections de 1979 et de 1980, où il était seulement de 20,3 % et de 15 % respectivement (d'après Atkinson et Docherty 1991).

Dans les régimes à représentation proportionnelle, les partis politiques fixent le plus souvent l'ordre des candidats et candidates sur leurs listes, ce qui détermine à l'avance les chances d'élection de chaque candidat. Dans certains systèmes, les électeurs et électrices ne peuvent que voter pour la liste globale d'un parti. Là où la loi les autorise à exprimer une préférence entre les noms figurant sur une liste, peu d'électeurs en profitent; d'ailleurs, les partis s'efforcent parfois de les en dissuader, car cela reviendrait à modifier l'ordre que les partis ont établi (Bogdanor 1985, 9). Le système canadien offre à l'électorat beaucoup plus de latitude pour juger des mérites individuels de chaque candidat, et la réceptivité du système aux préférences de l'électorat constitue précisément l'un de ses principaux atouts.

Les partisans de la représentation proportionnelle font valoir qu'elle favorise la représentation de segments importants de la population ou de groupes qui ne sont pas concentrés sur le plan géographique, par exemple les femmes et les communautés ethnoculturelles. Les femmes ont effectivement tendance à bénéficier d'une meilleure représentation dans les pays à régime proportionnel. Toutefois, contrairement à ce que certains prétendent, l'expérience d'un certain nombre de pays montre clairement que ce résultat découle de l'adoption, par les partis politiques concernés, de quotas de représentation féminine ou d'autres mesures destinées à renforcer la position de leurs candidates. Dans les pays dotés d'un système proportionnel mais dont les partis n'ont pas adopté de telles mesures, la représentation des femmes est semblable à celle qui prévaut au Canada, sinon plus faible.

La représentation proportionnelle imposerait l'élection de députés et députées dans des circonscriptions plurinominales et non plus uninominales. Il faudrait que chaque circonscription englobe une population beaucoup plus nombreuse et un territoire beaucoup plus vaste qu'aujourd'hui si l'effectif de la Chambre des communes devait rester le même. Pour atteindre le degré souhaité de conformité entre le nombre de suffrages exprimés et le nombre de sièges remportés, il faudrait que chaque circonscription élise au moins cinq députés, c'est-à-dire qu'elle englobe une population et couvre un territoire au moins cinq fois plus importants qu'aujourd'hui. Ainsi, la quasi-totalité des villes de taille moyenne comme Calgary constitueraient une seule circonscription élisant au moins cinq députés. L'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve constitueraient chacune une seule circonscription; la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Saskatchewan auraient tout au plus deux circonscriptions chacune. Dans les régions rurales

des grandes provinces, les circonscriptions couvriraient la majeure partie des régions non urbanisées. Les députés de ces circonscriptions étendues auraient beaucoup de difficulté à représenter efficacement leur électorat.

Un régime de représentation proportionnelle permettrait d'assurer un meilleur équilibre régional à l'intérieur des caucus parlementaires des partis nationaux, et c'est là sans doute l'argument le plus probant dans le contexte canadien. Mais on peut obtenir le même résultat autrement. La Commission Macdonald a démontré de manière convaincante que cet objectif pourrait être atteint si le Sénat était élu à la proportionnelle (Canada, Commission royale 1985; Aucoin 1985). Comme en Australie, l'élection des sénateurs et sénatrices se ferait inévitablement en fonction des partis politiques. Ce nouveau Sénat élu à la proportionnelle garantirait une meilleure représentation des régions au sein des caucus parlementaires des partis nationaux, qui regroupent à la fois les membres du Sénat et de la Chambre des communes. En outre, une répartition plus équitable des sièges sénatoriaux entre les provinces donnerait aux provinces moins populeuses une influence accrue au sein des caucus parlementaires. Le gouvernement du Canada a soumis la question du mode d'élection du Sénat et de la répartition des sièges sénatoriaux à un comité spécial mixte, qui a entrepris à l'automne de 1991 des audiences sur les propositions constitutionnelles du gouvernement.

LA STRUCTURE DE NOTRE RAPPORT

Dans le volume 1, nous consacrons un chapitre à chacun des six grands objectifs énoncés ci-dessus. Nous évaluons le fonctionnement de la Loi et des procédures électorales actuelles afin de déterminer dans quelle mesure ces objectifs sont atteints. Cette analyse met en évidence les besoins de réforme et nous conduit à présenter diverses recommandations.

Le volume 2 est de nature plus technique. Nous y précisons les mesures d'ordre juridique et administratif nécessaires à la mise en œuvre des recommandations du volume 1.

Les recommandations des volumes 1 et 2 se divisent en deux catégories générales : celles qui sont destinées à modifier la *Loi électorale du Canada* et celles qui s'adressent aux divers intervenants du système électoral, à savoir les partis politiques, le personnel électoral, les médias et les organismes de sondage. La deuxième catégorie reflète les propositions et les observations dont de nombreux Canadiens et Canadiennes nous ont fait part au cours de nos consultations.

Le volume 3 est constitué d'une proposition de législation élaborée en vue de l'adoption d'une nouvelle *Loi électorale du Canada*. Enfin, le volume 4 présente une synthèse et un échantillon représentatif des opinions et commentaires formulés au cours de nos audiences publiques. On y trouve un résumé des exposés et des débats présentés au cours de nos colloques et séminaires, ainsi que le rapport intégral du Comité sur la réforme électorale autochtone.

L'application de nos recommandations n'entraînerait pas une augmentation globale des coûts pour le Trésor fédéral. En fait, nous avons relevé

plusieurs possibilités d'économies. Par exemple, il serait possible de réduire le coût des recensements en éliminant la duplication, là où les recensements fédéraux font double emploi avec ceux d'une province. Il y a également gaspillage de deniers publics dans la façon dont les avis de recensement sont distribués aux électeurs et électrices et dans l'impression des listes électorales. Les économies réalisées grâce aux changements que nous proposons équilibreraient les coûts des mesures que nous préconisons par ailleurs pour améliorer nos institutions de démocratie électorale. Enfin, si la durée des campagnes électorales était raccourcie comme nous le proposons, les coûts seraient réduits pour tous.

Nous n'aurions pu nous acquitter de la tâche considérable qui nous a été confiée sans la collaboration des personnes extrêmement compétentes et dévouées qui ont accepté de se joindre à notre équipe. Le personnel chargé de la coordination de la recherche et des analyses, et toutes les personnes chargées des services de bibliothèque, d'édition, de rédaction, de traduction, d'administration et de secrétariat méritent tous nos éloges pour leur haut degré de professionnalisme; leurs noms figurent au volume 4 du rapport, et nous leur exprimons ici nos plus sincères remerciements.

Il serait difficile de souligner des contributions particulières, étant donné les efforts remarquables déployés par l'ensemble du personnel. Nous nous devons cependant d'adresser des remerciements particuliers aux cadres supérieurs de l'équipe, qui ont joué un rôle décisif dans le succès de notre entreprise : Guy Goulard, directeur exécutif; Peter Aucoin, directeur de la recherche; Jean-Marc Hamel, conseiller spécial du président; Jules Brière, conseiller spécial pour la proposition de législation; Richard Rochefort, directeur des communications et des publications; et Maurice R. Lacasse, directeur des finances et de l'administration.

Nous sommes également reconnaissants envers les partis politiques qui nous ont aidés dans nos recherches et nos colloques; les bureaux des élections à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale qui nous ont généreusement prêté assistance; les spécialistes du monde universitaire et du secteur privé qui ont effectué pour nous des recherches de haute qualité; et les particuliers et groupes qui ont participé à nos audiences publiques.

CONCLUSION

Les six objectifs que nous avons retenus pour guider nos recommandations touchent au cœur même de la démocratie électorale au Canada. Ils visent à protéger le mieux possible les valeurs démocratiques fondamentales de notre société ainsi que les droits constitutionnels garantis aux Canadiens et Canadiennes à titre d'individus et de membres de notre société.

Sur plusieurs aspects de la *Loi électorale du Canada* et du régime électoral, ces objectifs nous amènent à formuler des propositions claires et simples, répondant aux critères du bon sens, de l'applicabilité et de l'intérêt public. Certaines des questions que nous avons traitées impliquent un arbitrage entre diverses valeurs fondamentales et, pour cette raison, prêtent davantage à

débat. Parce que les enjeux de toute réforme globale sont si importants, nous avons reconnu d'emblée l'existence de conflits de valeurs et en avons tenu compte dans l'élaboration des objectifs qui doivent guider la réforme de notre système électoral. Notre but était de renforcer la légitimité de la Chambre des communes et des institutions gouvernementales du Canada. La légitimité est une ressource, et sans doute la plus précieuse parce qu'elle permet de faire l'économie des autres.

« Notre constitution s'appelle une démocratie », disait Thucydide aux Athéniens, « parce qu'elle appartient au plus grand nombre et non à quelques-uns. » Cette règle cardinale vaut toujours. Le génie d'un peuple libre et démocratique s'exprime dans sa volonté et sa capacité de concevoir des institutions et des lois fondées sur la justice, et qui garantissent à tous les citoyens et citoyennes une chance équitable d'influer sur leur gouvernement.

Renouvelé et renforcé à la lumière de nos recommandations, qui ont été établies à l'unanimité, le processus électoral de ce pays traduira véritablement l'idéal canadien d'une société libre et démocratique.

2

LES DROITS DÉMOCRATIQUES DES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES

LE DROIT DE VOTE

LA *CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS* confère le droit de vote à chaque citoyen et citoyenne, et n'en restreint l'exercice que « dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Par ailleurs, la *Loi électorale du Canada* fixe l'âge électoral à 18 ans accomplis et interdit le vote à certaines catégories de personnes. En faisant du suffrage un droit constitutionnel inhérent à la citoyenneté, la Charte lui a donné une nouvelle portée et a renversé le fardeau de la preuve. Ce n'est plus l'extension du droit de vote mais plutôt toute restriction de ce droit qui doit être justifiée aux termes de la Charte.

Sans sous-estimer l'incidence de la Charte, il importe d'examiner le droit de vote à la lumière de l'évolution de notre culture politique et de notre conception des droits de la personne. L'expérience des États-Unis, qui ont depuis longtemps une déclaration des droits et une abondante jurisprudence à cet égard, prouve bien que l'inscription des droits de la personne dans la Constitution n'élimine pas automatiquement les restrictions imposées par voie législative, y compris les restrictions au droit de vote. Par ailleurs, l'extension graduelle du droit de vote au Canada montre à quel point la culture politique canadienne a évolué depuis la Confédération, même si ce droit n'était pas constitutionnalisé.

L'élargissement progressif du droit de vote a eu des effets bénéfiques, comme l'avaient prédit plusieurs partisans des réformes démocratiques. Loin de livrer le pays à l'anarchie et au sectarisme – malgré les lacunes de nos structures et de nos politiques –, les extensions successives du droit de vote ont corrigé un grand nombre d'injustices à diverses étapes de notre histoire.

Par conséquent, nous ne voyons pas la consécration du droit de vote par la Charte comme un danger. La Charte ne confère pas à ces droits un caractère absolu, et permet certaines restrictions. Nous avons donc évalué les exclusions prévues par la *Loi électorale* actuelle en tenant compte à la fois des valeurs constitutionnelles représentées par la Charte et de la nécessité fondamentale de préserver la dignité du rôle du citoyen dans notre régime démocratique.

Comme l'ont amplement démontré les témoignages recueillis lors de nos audiences publiques, un grand nombre de Canadiens et Canadiennes sont favorables à l'extension du droit de vote. Plusieurs ont souligné la nécessité de donner ce droit à des personnes qui, pour une raison ou une autre, en sont actuellement privées. Le droit de vote, a-t-on fait valoir, est une question de la plus haute importance politique. C'est ce qui fonde la légitimité des régimes démocratiques, puisque c'est le principal moyen par lequel les gouvernés avalisent les actions des gouvernants. Ce droit devrait donc être partagé aussi largement qu'il le faut pour assurer cette légitimité. Voilà pourquoi nous devons étudier chaque règle d'exclusion comme si elle touchait à l'essence même de ce que nous considérons comme une société libre et démocratique.

Par ailleurs, nous reconnaissons qu'il faut imposer certaines restrictions pour que notre société demeure libre et démocratique. Par exemple, il est évident qu'il ne convient pas de donner le droit de vote aux jeunes enfants, car ils sont incapables de prendre une décision éclairée, rationnelle et libre quant au choix de leurs représentants.

Cependant, mis à part le cas des jeunes enfants, la question de savoir qui devrait ou non voter prête encore à la discussion. Une société exprime ses valeurs les plus fondamentales lorsqu'elle désigne ceux et celles qui ont le droit de participer au processus électoral. Notre histoire en témoigne de façon éloquente. À l'époque de la Confédération, les lois électorales excluaient la grande majorité des citoyens et citoyennes, essentiellement pour des raisons de classe économique, de sexe ou de race. Pour supprimer ces exclusions, il a fallu, dans chaque cas, redéfinir le concept de citoyenneté démocratique.

Les luttes pour étendre le droit de vote ont été caractérisées par des conflits de valeurs politiques et par le souci de protéger des intérêts acquis. L'exclusion des hommes qui n'étaient pas propriétaires, de toutes les femmes et des membres de divers groupes raciaux s'expliquait par la culture politique de l'époque, et par les avantages que croyaient en retirer certains groupes sur le plan politique.

En comparaison, les exclusions actuelles semblent à peu près dépourvues de dimensions partisanes. Elles procèdent plutôt de principes et de valeurs politiques. Elles ne sont pas plus faciles à traiter pour autant, mais au moins elles peuvent être considérées comme étant uniquement des questions d'intérêt public.

Avant d'aborder ces exclusions, il faut cependant cerner la signification du droit de vote dans le cadre d'un gouvernement démocratique représentatif. Pour ce faire, il nous faut examiner les valeurs fondamentales inhérentes à l'idée même de la représentation politique.

Le consentement par la représentation

Le gouvernement représentatif, fondement de la démocratie indirecte

Nous vivons essentiellement dans une démocratie indirecte, où les citoyens et citoyennes confient leur gouvernement à des représentants et

représentantes élus. C'est ce système, aussi indirect et imparfait soit-il, qui assure leur consentement.

Entre les élections, les élus ont le mandat de gouverner – c'est-à-dire d'édicter des lois et de les appliquer selon leur bon jugement – sous réserve de deux contraintes : la répartition constitutionnelle des compétences entre les différents organes et niveaux de gouvernement; et les droits constitutionnels des citoyens et citoyennes. C'est pourquoi il est interdit aux candidats et candidates à la Chambre des communes de signer des engagements qui limiteraient leur liberté d'action s'ils étaient élus.

Le droit d'élire ceux et celles qui nous gouvernent a donc pour objet, du moins en partie, d'assurer la légitimité du régime politique, tout en garantissant la représentation des intérêts de l'électorat. Le droit d'élire des représentants et représentantes est donc un élément fondamental d'une société libre et démocratique. D'autres droits, par exemple, ceux d'expression ou d'association, n'en sont pas moins importants, mais dépendent de la souveraineté politique de l'électorat, dont l'expression la plus efficace est le droit de vote.

Les risques de la démocratie indirecte

Lorsqu'ils choisissent un gouvernement représentatif, les électeurs et électrices limitent leur participation au gouvernement car ils confient à leurs mandataires le pouvoir de gouverner. Dans les sociétés populeuses, cette méthode est la seule qui permette en pratique d'assurer un gouvernement ordonné et efficace tout en assurant un certain degré de participation à l'électorat. Le fait que celui-ci puisse élire et congédier ses représentants à intervalles réguliers incite ces derniers à agir de manière responsable et à rendre des comptes. Les élections deviennent ainsi le mécanisme central qui concilie ordre et liberté.

Dans un tel régime, les citoyens et citoyennes s'exposent toutefois à des dangers importants : tyrannie de la majorité sur les minorités, abus de pouvoir des parlementaires, sectarisme excessif des citoyens et de leurs représentants (Smith 1991 CR). Qui donc devrait avoir voix au chapitre ? Les débats autour de cette question ont porté principalement sur la théorie et la pratique du droit de vote.

La limitation des risques

Il y a plusieurs façons de limiter les risques inhérents au gouvernement représentatif. On peut, par exemple, tenir fréquemment des élections. Dans les pays où ces risques étaient perçus comme étant plus élevés, on tient des élections plus souvent que dans ceux où l'on témoignait une plus grande déférence aux élus. Ainsi s'explique la différence entre le mandat de deux ans accordé aux membres de la Chambre des représentants aux États-Unis et les mandats maximaux de cinq ans confiés aux membres de la Chambre des communes de Grande-Bretagne.

Une deuxième façon de réduire les risques consiste à élire les représentants et représentantes du pouvoir exécutif, et même du pouvoir judiciaire,

en plus du pouvoir législatif; d'où le contraste, par exemple, entre les traditions américaine et canadienne.

Une troisième façon consiste à soumettre le pouvoir exécutif au pouvoir législatif élu, et de s'assurer que ce dernier est tenu publiquement responsable de ses politiques et programmes au moyen de débats et d'examens publics, comme c'est le cas dans le régime parlementaire canadien. Ou l'on peut donner à l'exécutif et au législatif des pouvoirs distincts pour qu'ils se fassent contrepoids, comme dans le cas de la Présidence et du Congrès, aux États-Unis.

Une quatrième solution consiste à donner à la population le pouvoir de destituer ses élus et élues entre les élections générales, comme dans certains États américains. Un cinquième moyen, que l'on retrouve dans quelques démocraties, consiste à autoriser les citoyens et citoyennes à prendre l'initiative de référendums dont l'issue lie le législateur. Finalement, dans certaines provinces et certains pays, les parlementaires eux-mêmes peuvent soumettre directement des questions à un référendum, et être tenus d'en respecter les résultats. La destitution de représentants et les référendums sont traités dans le volume 2.

Même dans les régimes dotés de ces mécanismes de « démocratie directe », les parlementaires n'en jouent pas moins un rôle primordial dans le processus de gouvernement. L'avènement de l'administration publique moderne n'a fait qu'accentuer cette tendance, surtout dans les régimes où l'exécutif contrôle le législatif par le biais de partis politiques solidaires, comme c'est le cas au Canada.

L'évolution du droit de vote

La démocratie, en régime représentatif, repose sur le droit de vote, c'est-à-dire le droit de chaque citoyen et citoyenne de jouer un rôle dans la détermination des valeurs et des intérêts prioritaires qui doivent sous-tendre les politiques publiques. L'enjeu, en fait, c'est le pouvoir politique. Au Canada, les conditions régissant le droit de vote ont suivi un cheminement complexe qui tient à divers facteurs, dont le principal est l'évolution des mentalités.

La réglementation du droit de vote

À l'époque de la Confédération, il a été impossible de s'entendre sur les qualités donnant droit de voter. En conséquence, on décida de maintenir provisoirement les conditions déjà prévues dans chacune des provinces fondatrices. Cela dura jusqu'à l'adoption de l'*Acte du cens électoral* de 1885.

De 1867 à 1885, les modalités de participation électorale variaient selon les provinces. Mais il y avait dans tous les cas des conditions rattachées à la propriété ou au revenu, et seuls les hommes de race blanche âgés de plus de 21 ans et répondant à ces conditions avaient le droit de voter. Dans toutes les provinces, cependant, les critères de propriété et de revenu étaient fixés de telle façon que la majorité des chefs de ménage de sexe masculin y satisfaisaient. On estime qu'en 1882 les personnes admises à voter

représentaient environ 16 % de la population au Québec, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, et 20 % en Ontario. Au Manitoba, comme les règles de propriété étaient moins strictes et que la population était surtout de sexe masculin, 35 % de la population y avait le droit de vote. En Colombie-Britannique, où l'on comptait un nombre relativement limité d'hommes blancs, seulement 11 % de la population pouvait voter (voir le tableau 2.1).

Tableau 2.1
Pourcentage de la population totale ayant le droit de vote dans certaines élections générales fédérales, par province, 1867–1940

Province	1867	1882	1891	1900	1911	1917	1921	1930	1940
Ontario	16,5	20,2	26,4	27,1	27,4	39,4	58,6	55,2	61,8
Québec	16,1	16,6	20,1	21,1	22,7	20,6	44,8	47,0	54,0
Nouvelle-Écosse	14,0	15,1	22,1	24,8	27,8	29,7	56,2	53,8	58,1
Nouveau-Brunswick	15,2	16,9	21,1	27,3	28,7	29,9	52,7	50,7	55,1
Manitoba		34,8	30,3	27,9	21,4	29,3	41,8	46,9	58,2
Colombie-Britannique		11,0	13,3	21,9	21,2	38,4	44,0	48,0	57,8
Île-du-Prince-Édouard		*	22,1	*	*	33,3	52,9	53,4	58,2
Saskatchewan					28,9	22,9	44,0	44,5	53,8
Alberta					28,6	32,5	46,5	41,6	53,2

Source : Ward 1963, 211–32.
*Non disponible.

En 1885, le Parlement fédéral adoptait l'*Acte du cens électoral*. Le gouvernement conservateur de sir John A. Macdonald s'inquiétait en effet de ce que les provinces dirigées par les libéraux utilisent le contrôle qu'elles exerçaient sur le droit de vote au niveau fédéral pour promouvoir leurs intérêts, notamment en accordant ce droit aux artisans et aux salariés des villes. La nouvelle loi fixait le critère de propriété à un niveau supérieur à la moyenne provinciale, ce qui restreignait légèrement le droit de vote. Cette première tentative d'établir un droit de vote fédéral n'a guère contribué à renforcer l'uniformité du suffrage. Les normes relatives à la propriété variaient d'une ville à l'autre; de plus, la loi accordait un traitement de faveur aux pêcheurs des Maritimes (en stipulant que l'équipement de pêche pouvait être considéré comme un bien foncier), et n'accordait le droit de vote qu'aux Amérindiens vivant à l'est du Manitoba.

En 1898, le suffrage universel pour les élections provinciales avait été accordé à tous les hommes de race blanche dans toutes les provinces, sauf deux. Le gouvernement fédéral libéral chercha en vain à concilier la position de la majorité des provinces, qui souhaitaient le suffrage universel pour les hommes, et la position du Québec et de la Nouvelle-Écosse, qui s'y opposaient. Il a réglé le dilemme en redonnant aux provinces la

responsabilité de définir les conditions d'exercice du droit de vote. C'est ainsi que ce droit se trouva accordé à tous les hommes de race blanche dans toutes les provinces, sauf en Nouvelle-Écosse et au Québec.

La *Loi des élections en temps de guerre* a été votée en 1917 par le gouvernement Borden, allié pour l'occasion à une aile du Parti libéral plutôt favorable à la conscription. Cette loi réaffirmait le contrôle du gouvernement fédéral sur les règles régissant le vote aux élections fédérales. Entre autres conséquences, elle ouvrit la voie à la *Loi des élections fédérales* de 1920, qui établissait pour la première fois un droit de vote fédéral véritablement uniforme.

Le vote des femmes

Deux ans auparavant, en 1918, le Parlement avait adopté une loi accordant le droit de vote à toutes les femmes, à l'exception des Amérindiennes vivant dans les réserves. Cette mesure découlait des exigences de la guerre : les femmes qui avaient servi dans les forces armées ou qui y avaient de proches parents s'étaient vu octroyer le droit de vote en vertu de la *Loi des électeurs militaires, 1917* et de la *Loi des élections en temps de guerre*.

Avant 1836, les femmes qui répondaient aux exigences en matière de propriété foncière dans les colonies de l'Amérique du Nord britannique étaient habilitées à voter, même si rien ne démontre que ce droit ait été effectivement exercé, sauf au Québec (Cleverdon 1974, 214). Cependant, entre 1836 et 1851, les colonies ont toutes adopté des lois privant explicitement les femmes du droit de vote, et ces lois ont été maintenues après la Confédération. À la fin du XIX^{e} siècle, le mouvement des suffragettes avait vu le jour au Canada, comme en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Les Canadiennes ont formé diverses organisations qui militaient pour le suffrage féminin, comme l'Association canadienne des suffragettes, la Women's Christian Temperance Union, le Conseil national des femmes du Canada et les Instituts féminins.

Dès 1917, toutes les provinces de l'Ouest ainsi que l'Ontario avaient accordé le droit de vote aux femmes (Cleverdon 1974, 105). Les pressions s'intensifiaient pour que le Parlement fédéral accorde à son tour ce droit aux femmes qui l'avaient déjà à l'échelle provinciale (puisque le suffrage était toujours défini par la législation provinciale) et qu'il l'étende à celles du Québec et des Maritimes. À l'approche d'une élection qui allait porter sur le service militaire obligatoire en temps de guerre, le gouvernement de sir Robert Borden examina soigneusement ses options, y compris le suffrage féminin. Afin de maximiser le nombre d'électrices favorables à la conscription, il accorda le droit de vote aux femmes ayant des parents proches dans les Forces canadiennes. Sa décision consterna de nombreuses organisations de suffragettes, qui ne voyaient aucune raison de limiter ainsi le suffrage féminin.

Le gouvernement Borden, qui devait sa réélection en grande partie aux électrices à qui il venait d'accorder le droit de vote, prit rapidement les mesures qui s'imposaient pour étendre le droit à toutes les femmes. Le

suffrage fut donc octroyé à toutes les Canadiennes en 1918; seuls quelques rares députés s'y opposèrent, en soutenant que la « place sacrée » des femmes était au foyer (Ward 1963, 230).

Critères ethniques et raciaux

À diverses époques, on a privé du droit de vote de nombreux Canadiens et Canadiennes en raison de leur origine ethnique. Par exemple, l'*Acte du cens électoral* de 1885 donnait une définition de « personne » qui excluait les Chinois et les Mongols. En 1898, le gouvernement libéral accorda le suffrage à toutes les personnes qui en étaient privées à l'échelle provinciale en raison de leur appartenance à une « classe » quelconque. La *Loi des élections en temps de guerre* de 1917 privait du droit de vote les sujets britanniques nés dans un pays ennemi et naturalisés après 1902. Et le droit de vote ne fut accordé aux Canadiens d'origine japonaise qu'en 1948.

La *Loi des élections fédérales* de 1920, qui redonnait enfin au Parlement fédéral le contrôle des règles régissant le vote, ne prévoyait pas véritablement le suffrage universel. En fait, elle privait du droit de vote quiconque en avait été privé par la législation provinciale en raison de son origine raciale, sauf les anciens combattants. Cela signifiait que les Canadiens et Canadiennes d'origine japonaise, chinoise ou indienne (de l'Inde) vivant en Colombie-Britannique, et ceux d'origine chinoise vivant en Saskatchewan, en étaient privés.

D'autres groupes se sont retrouvés indirectement privés du droit de vote. Les Doukhobors et les Mennonites ont été exclus lorsque ce droit a été retiré aux objecteurs de conscience en 1917 – disposition qui n'a été abrogée qu'en 1955 – et certaines provinces ont eu recours à des critères linguistiques pour exclure les membres de certains groupes ethnoculturels (Qualter 1970, 11–12).

Les peuples autochtones

Les peuples autochtones, à l'exception des Métis qui n'ont jamais été visés directement par les lois fédérales ou provinciales sur les élections, ont été longtemps privés du droit de vote. On n'a jamais sérieusement envisagé d'accorder ce droit aux Inuit pendant les premières décennies qui ont suivi la Confédération. En raison de leur isolement géographique, on ne leur donnait tout simplement pas la possibilité de voter. En 1934, cependant, le Parlement ajoutait à la liste des personnes inhabiles à voter « tout Esquimau né au Canada ou ailleurs », disposition qui fut abrogée en 1950.

Quant aux Amérindiens, ils ont été privés du droit de vote de manière plus compliquée, mais non moins efficace. Entre 1867 et 1885, et à nouveau entre 1889 et 1917, il s'est agi d'une combinaison d'exigences provinciales ayant trait à la propriété et d'interdictions contenues dans les lois provinciales. Entre 1885 et 1898, les hommes amérindiens qui ne vivaient pas dans les réserves, qui répondaient aux exigences provinciales pertinentes en matière de propriété et qui habitaient à l'est du Manitoba étaient habilités

à voter dans les élections fédérales. Ce droit restreint était l'aboutissement d'un compromis que le gouvernement conservateur avait adopté pour modifier son propre projet de loi après que le premier ministre, sir John A. Macdonald, eut tenté d'octroyer le droit de vote à tous les Amérindiens de sexe masculin qui satisfaisaient au critère normal de propriété. L'échange suivant, qui eut lieu aux Communes entre Macdonald et David Mills, ancien ministre des Affaires indiennes, témoigne de l'opposition à laquelle le projet de Macdonald s'est heurté :

> M. Mills : Ce que nous désirons savoir c'est si l'honorable monsieur se propose d'accorder le droit de suffrage à d'autres sauvages que ceux qui sont émancipés.
> Sir John A. Macdonald : Oui.
> M. Mills : Aux sauvages établis sur les réserves ?
> Sir John A. Macdonald : Oui, s'ils ont des biens leur donnant les qualités nécessaires.
> M. Mills : Un sauvage qui ne peut passer un contrat, qui ne peut ni vendre ni acheter quoi que ce soit sans le consentement du surintendant général – un sauvage non émancipé ?
> Sir John A. Macdonald : Émancipé ou non.
> M. Mills : Ceci comprendra les sauvages du Manitoba et de la Colombie-Britannique ?
> Sir John A. Macdonald : Oui.
> M. Mills : Faiseur-d'Étangs et Gros-Ours ?
> Sir John A. Macdonald : Oui.
> M. Mills : De sorte qu'ils peuvent entre deux massacres aller aux bureaux de votation. (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 30 avril 1885, 1484)

La *Loi des électeurs militaires*, adoptée en 1917, donnait le droit de vote aux Amérindiens dans les Forces canadiennes et la *Loi des élections fédérales* de 1920 garantissait que ce droit serait maintenu pour les anciens combattants amérindiens. En même temps, cependant, elle privait du droit de vote les Amérindiens des réserves. En 1944, les modifications apportées à la *Loi des élections fédérales* accordaient le droit aux Amérindiens qui avaient servi dans les Forces canadiennes ainsi qu'à leurs conjointes. En 1950, un autre amendement octroya le vote aux Amérindiens qui renonçaient à leur exonération fiscale à l'égard des biens personnels. Finalement, en 1960, le gouvernement de John Diefenbaker accorda le suffrage à l'ensemble des Amérindiens et Amérindiennes.

Le droit de vote et la citoyenneté démocratique

Il est clair que des personnes ont été privées du droit de vote dans le passé pour des raisons, explicites ou implicites, fondées sur des critères qui ont été élaborés au fil des ans pour définir la citoyenneté démocratique. Cette évolution est parallèle à celle qui a marqué les démocraties d'Europe et des États-Unis.

Les intérêts en jeu

Avant l'adoption du suffrage universel pour les hommes, il était tenu pour acquis que les intérêts devant être représentés au sein du gouvernement étaient d'abord et avant tout de nature économique. On croyait que quiconque ne possédait pas de biens fonciers ne pouvait pas exiger de participer aux élections puisqu'il n'avait pas d'enjeux suffisants dans la direction de la société. Au mieux, ceux qui ne possédaient pas de biens fonciers voyaient la représentation de leurs intérêts, quels qu'ils soient, assurée par les personnes élues par les propriétaires. On pouvait donc affirmer, d'une certaine manière, que tous les citoyens et citoyennes étaient « représentés ».

Les luttes pour obtenir l'extension du droit de vote visaient donc à redéfinir la citoyenneté démocratique. Les revendications à l'égard du suffrage universel masculin au siècle dernier et pendant la première décennie du XX^{e} siècle impliquaient une nouvelle définition des intérêts en jeu au sein d'un gouvernement représentatif – une définition non plus fondée sur des critères économiques, mais sur le droit de faire partie, à titre individuel, de la communauté politique.

Les femmes ont également été privées du droit de vote en principe pour des raisons découlant d'une définition économique des droits politiques, même si, en fait, les enjeux étaient plus vastes. Les femmes étaient elles-mêmes considérées comme la « propriété » de leur père ou de leur mari. À ce titre, elles étaient « représentées », par les choix électoraux de leurs proches de sexe masculin.

Les Amérindiens et Amérindiennes ont également été privés du droit de vote selon la même logique. Ceux qui vivaient dans les réserves n'avaient pas de titres individuels de propriété sur leurs terres et n'étaient pas tenus de payer d'impôt sur tout bien personnel ou foncier. Pour ces deux raisons, entre autres, on considérait qu'ils n'avaient pas d'intérêts suffisants dans le régime politique. Pour ce qui est de l'impôt, il s'agissait, comme l'a fait remarquer Richard Bartlett, d'une curieuse inversion du slogan « pas de taxation sans représentation », qui devenait « pas de représentation sans taxation » (Bartlett 1980, 164).

Privés du droit de vote jusqu'en 1960, les Amérindiens et Amérindiennes résidant dans les réserves avaient cependant le droit de voter s'ils avaient servi dans les Forces canadiennes pendant l'une ou l'autre des deux guerres mondiales ou pendant le conflit coréen. Le ministère des Affaires indiennes, commentant cet élargissement du droit de vote en 1917, déclarait : « Étant donné le grand nombre d'Indiens qui se sont enrôlés dans le Corps expéditionnaire canadien ... on a soutenu, à juste titre, que les hommes qui rendaient des services de cette nature à leur pays devraient disposer des pleins droits de la citoyenneté [Canada, ministère des Affaires indiennes 1918, 20]. » Le ministère précisait qu'au moins 35 % des Amérindiens de sexe masculin en âge de servir dans les provinces s'étaient enrôlés pendant la Première Guerre mondiale.

L'exclusion de certaines minorités raciales comportait également une dimension économique, particulièrement celle des personnes d'origine orientale, qui étaient considérées comme une menace pour les intérêts économiques de la classe ouvrière. On visait ainsi à freiner leur pleine participation à la vie économique du Canada autant qu'à sa vie politique.

L'importance de la propriété comme critère de suffrage a été renforcée par les critères d'éligibilité à la Chambre des communes. Les règles relatives à la propriété pour les sénateurs étaient encore plus strictes, car le Sénat lui-même était considéré en partie comme le gardien du droit de propriété.

Avec l'évolution des valeurs politiques au Canada, on a d'abord atténué puis finalement supprimé le critère de la propriété. Ce faisant, on reconnaissait qu'il était possible d'être bon citoyen sans être propriétaire. On en vint ainsi à redéfinir en profondeur la notion de citoyenneté démocratique. Dorénavant, le droit de vote était un droit politique, accordé à tous les citoyens et citoyennes sans égard à leurs intérêts économiques.

La notion de « participation à la société » demeure toutefois un des éléments fondamentaux de la citoyenneté démocratique. C'est ainsi qu'on donne le droit de vote aux seuls citoyens et citoyennes du Canada, et non à toutes les personnes qui y résident, et que les citoyens, à de rares exceptions près, doivent résider au Canada pour figurer sur la liste électorale.

Un vote rationnel et éclairé

Le deuxième critère important en matière de droit de vote – qui a toujours été plus implicite qu'explicite dans la Loi – est que les électeurs et électrices soient aptes à voter de façon rationnelle et éclairée. C'est ainsi que les enfants n'ont pas le droit de vote, ni les adultes considérés comme atteints d'une maladie mentale ou d'une déficience mentale. Les Amérindiens et Amérindiennes en ont également été privés dans le passé parce qu'ils étaient considérés comme « non éduqués ». On a invoqué les mêmes raisons pour exclure les détenus et détenues : isolées de la société, ces personnes étaient jugées incapables de voter de manière éclairée. Dans chacun de ces cas, on supposait que tout bon électeur devait faire preuve de discernement et être capable de participer au débat public.

Mais le principal groupe touché par ce critère était celui des femmes. Même la suppression du critère de propriété pour les hommes n'a pas automatiquement étendu le droit de vote aux femmes. En définitive, les hommes ne considéraient pas les femmes comme leurs égales sur le plan intellectuel. Les femmes ont dû se battre pour transformer la culture politique et redéfinir le concept de citoyenneté démocratique. Leur tâche n'a pas été facile, et il leur a fallu beaucoup de temps pour atteindre leur objectif.

De toute évidence, le critère du vote rationnel et éclairé ne peut plus justifier la discrimination fondée sur le sexe. La *Loi électorale* continue cependant d'appliquer ce critère pour exclure certaines catégories de citoyens et citoyennes, dont les individus de moins de 18 ans et toute personne « restreinte dans sa liberté de mouvement ou privée de la gestion de ses biens pour cause de maladie mentale ».

La citoyenneté responsable

Selon les critères traditionnels, ceux et celles qui ne se conforment pas aux normes de la citoyenneté responsable – ou à ce que Jennifer Smith appelle le « code de conduite au sein des régimes démocratiques » – devraient être privés du droit de vote. Comme tout gouvernement représentatif implique un degré énorme « de confiance et de civisme », dit-elle, il importe de « souligner la grande responsabilité découlant du droit de vote, et de tenter d'éliminer tout ce qui peut jeter du discrédit sur ce droit » (Smith 1991 CR).

On a invoqué ce critère pour retirer le droit de suffrage aux individus incarcérés et à ceux qui ont été reconnus coupables d'infractions à la *Loi électorale*. Ces personnes ont perdu leur qualité d'électeur, fait-on valoir, parce qu'en violant la loi elles ont renoncé à leur droit de participer au processus électoral à titre de citoyens responsables, pendant la durée de leur incarcération ou pendant une période spécifique. Pour les personnes qui ont enfreint la *Loi électorale*, la durée de la privation dépend de l'infraction commise. Pour les personnes détenues, on ne fait aucune nuance de ce genre. La situation est différente dans d'autres pays, notamment en France, en Belgique et en Australie, où le genre d'infraction (ou la durée de la sentence) conditionne la durée de la privation. La législation canadienne part du principe que ceux qui violent les lois ne devraient pas être admis à élire ceux qui font les lois. Mais elle n'établit pas de rapport entre la condamnation et la privation, se bornant à interdire le vote à toute personne qui se trouve incarcérée au moment d'un scrutin.

L'impartialité

Pour des raisons tout à fait indépendantes de celles qui fondent les trois premiers critères, certains fonctionnaires sont également privés du droit de vote. Il s'agit du directeur général des élections, du directeur général adjoint des élections, des directeurs du scrutin dans les circonscriptions, et de tout juge nommé par le gouverneur en conseil, à l'exception des juges de la citoyenneté. Il y a deux raisons à ces exclusions.

Premièrement, les membres du personnel électoral sont privés du droit de vote pour éviter tout conflit d'intérêts ou comportement partisan apparent ou réel de la part des personnes chargées d'administrer les élections. On a considéré que la préservation de la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral suffisait à justifier cette mesure. Deuxièmement, dans le cas des juges, on a estimé essentiel que les membres de la magistrature ne soient pas engagés, ni en réalité ni même en apparence, dans la politique partisane, afin de préserver l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Dans le passé, un critère supplémentaire se superposait aux quatre autres mentionnés ci-dessus : il concernait l'autonomie individuelle et visait les personnes placées sous la garde ou la responsabilité d'autrui. Cette catégorie comprenait les Amérindiens et Amérindiennes, considérés comme des pupilles de l'État que l'on préparait à la citoyenneté; les détenus et

détenues; les femmes, considérées comme la propriété ou les protégées de leur père ou de leur mari; les enfants; et les personnes ayant une déficience mentale, dont bon nombre étaient internées. Il existait ainsi toute une catégorie de personnes qui n'étaient pas considérées comme autonomes et indépendantes. Par exemple, les Amérindiens étaient souvent comparés à des enfants, ce qui témoigne de la mentalité de l'époque. Les divers groupes formant cette catégorie ont été privés du droit de suffrage à différentes périodes. Il semblait logique que les individus placés sous la tutelle de la société ne devaient pas ou ne pouvaient pas participer à sa direction. L'extension du droit à certains de ces groupes a marqué la répudiation, au moins partielle, de valeurs paternalistes.

Conclusion

Les quatre critères servant à déterminer la qualité d'électeur – à savoir, qu'il faut détenir un intérêt dans la direction de la société, être apte à voter de façon rationnelle et éclairée, se conformer aux normes de la citoyenneté responsable et ne pas compromettre l'impartialité indispensable à certaines fonctions – constituent encore aujourd'hui la pierre angulaire de la *Loi électorale*. Chacun aide à évaluer si l'exclusion de telle ou telle personne est justifiée dans une société libre et démocratique. La *Charte des droits et libertés* ne vient aucunement saper l'importance de ces critères. Elle exige plutôt que leur utilisation soit explicitement justifiée et que la législation électorale soit formulée de façon précise pour viser seulement les catégories de personnes qui doivent être exclues.

LE SECRET DU VOTE

Avant d'aborder les diverses catégories de privation du droit de vote, nous tenons à traiter d'une lacune importante de la Constitution : le droit au secret du vote.

Les Canadiens et Canadiennes d'aujourd'hui tiennent le vote secret pour acquis, mais ce droit n'a pas toujours existé. Lors des trois premières élections fédérales – en 1867, 1872 et 1874 – le scrutin était public, sauf au Nouveau-Brunswick. À l'époque, beaucoup y voyaient « la façon virile de voter, dans le style britannique », même si, comme le fait remarquer J.M. Beck, tout le monde savait qu'un vote public « facilitait la corruption des électeurs de même que la coercition des employés par leurs supérieurs et des fonctionnaires par le gouvernement » (Beck 1968, 1).

Le vote secret a été institué au Canada après les élections générales de 1874. Par ailleurs, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* des Nations Unies, auquel le Canada est partie, stipule que « tout citoyen ... a le droit de voter ... au cours d'élections ... au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ». La *Loi électorale du Canada* reconnaît implicitement ce droit. En effet, le secret du vote ne peut être violé par quiconque est présent au moment du vote, y compris un électeur, ou au moment du dépouillement du scrutin. C'est le personnel électoral qui a la

responsabilité d'assurer le secret du vote. Cependant, ni la *Loi électorale* ni la Charte ne garantissent ce droit. Il convient donc que notre première recommandation sur le droit de vote souligne cette dimension essentielle du scrutin.

Recommandation 1.2.1

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* spécifie que le droit de vote implique le droit au secret du vote.

LA QUALITÉ D'ÉLECTEUR : EXCLUSIONS

Les personnes suivantes sont inhabiles à voter en vertu de la *Loi électorale du Canada* : le directeur général et le directeur général adjoint des élections; les directeurs du scrutin; les juges nommés par le gouverneur en conseil (à l'exception des juges de la citoyenneté); les personnes restreintes dans leur liberté de mouvement ou privées de la gestion de leurs biens pour cause de maladie mentale; les détenus et détenues; et toute personne inhabile à voter en vertu d'une loi relative à la privation du droit de vote pour manœuvre frauduleuse ou acte illégal. En outre, sauf quelques exceptions, les Canadiens et Canadiennes dont la résidence principale est réputée être à l'extérieur du Canada et les électeurs et électrices du Canada qui n'ont pas de résidence, ne peuvent pas être inscrits et ne peuvent donc pas voter.

Le personnel électoral

Le directeur général des élections, le directeur général adjoint des élections et les directeurs du scrutin au Canada sont tous inhabiles à voter, à une exception près : un directeur du scrutin peut être appelé à voter en cas d'égalité des suffrages après un recomptage dans une circonscription.

Le directeur général et le directeur général adjoint des élections ont le pouvoir de rendre des décisions concernant les opérations régies par la *Loi électorale*, y compris l'inscription des partis, le remboursement des partis et des candidats, le recensement, la révision des listes électorales, le déroulement de l'élection et le dépouillement du scrutin. Selon le point de vue traditionnel, il convient qu'ils soient considérés comme dévoués à la cause de l'équité et indifférents au résultat du scrutin. En somme, leur exclusion est vue comme un gage d'impartialité.

Dans les faits, cependant, cette exclusion n'est que symbolique et ne peut se justifier à la lumière des fonctions en cause. Au Québec, en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique, le directeur général des élections et son adjoint ont le droit de voter, de même que l'adjoint dans toutes les autres provinces sauf la Saskatchewan.

Au chapitre 7, nous recommandons la création d'une Commission électorale du Canada formée de six commissaires, en plus du directeur général ou de la directrice générale des élections, qui en serait le président ou la présidente. Le retrait du droit de vote à ces personnes ne saurait se justifier,

vu l'expérience des provinces à cet égard. Le retrait du vote aux autres responsables de la Commission serait également injustifiable. Le vote est manifestement un acte privé, indépendant de toute activité partisane susceptible d'entacher l'intégrité du processus électoral.

Recommandation 1.2.2

Nous recommandons que tous les membres et les dirigeants de la Commission électorale du Canada, y compris le directeur général ou la directrice générale des élections, soient habilités à voter.

Les directeurs et directrices du scrutin ont été privés du droit de vote en grande partie pour assurer un mécanisme d'arbitrage en cas de partage des voix après un dépouillement judiciaire. En pareil cas, ils sont autorisés à voter. Mais ils ne peuvent le faire secrètement : leur vote décisif est forcément public. S'ils avaient le droit de vote au départ, ils se trouveraient à voter une deuxième fois pour rompre l'égalité.

Cette disposition a servi quatre fois depuis la Confédération, dont une fois au XX^{e} siècle. Or, à cause d'elle, presque 300 Canadiens et Canadiennes sont privés du droit de vote. Al Dahlo, directeur du scrutin dans Vancouver-Nord, a affirmé devant la Commission : « Je demande [à la Commission], en mon nom propre et en celui des 294 autres directeurs du scrutin, de songer à nous... Je pense que nous méritons de voter [Vancouver, 17 mai 1990]. »

Nous estimons que l'exclusion des directeurs et directrices du scrutin est déraisonnable. Ces personnes ont le droit de voter au Québec sans que cela soulève des doutes quant à leur impartialité. Finalement, le mécanisme prévu pour rompre l'égalité a rarement servi.

Recommandation 1.2.3

Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin soient habilités à voter.

Un nouveau mécanisme s'imposerait en cas d'égalité des suffrages. Si un nouveau dépouillement confirmait l'égalité, il faudrait procéder à un deuxième tour de scrutin auquel participeraient tous les candidats et candidates. C'est l'électorat qui trancherait. Étant donné la rareté d'une telle éventualité, il serait excessif d'exclure tous les directeurs et directrices du scrutin pour ce motif.

Recommandation 1.2.4

Nous recommandons qu'en cas d'égalité des suffrages après un recomptage, un deuxième tour de scrutin soit tenu, avec la

participation de tous les candidats et candidates, dans les trois semaines suivant le recomptage.

Les règles qui devraient présider à de telles élections sont traitées dans le volume 2.

Les juges

La *Loi électorale* prive quelque 800 juges du droit de vote. Cette disposition a été invalidée par la Cour fédérale du Canada peu avant les élections générales de 1988, à l'initiative de deux juges de la Cour fédérale (*Muldoon* 1988). Les magistrats sont autorisés à voter aux élections provinciales au Québec, en Ontario, en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, de même qu'aux États-Unis, en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

L'exclusion des juges part du principe qu'ils doivent être impartiaux en apparence et en réalité. Il faut en effet s'assurer de l'indépendance du judiciaire par rapport à l'exécutif et au législatif dans l'application de la loi. Comme le régime de partis politiques constitue le fondement de l'exécutif et du législatif, il n'est que raisonnable que le judiciaire soit indépendant et impartial.

Cependant, l'exclusion des magistrats ne tient pas compte du fait que les électeurs et électrices votent en secret. Comme les juges aussi voteraient en secret, leur suffrage ne compromettrait en rien leur impartialité ni leur indépendance, quelles que soient leurs préférences personnelles. L'intérêt du public, y compris la nécessité de préserver l'indépendance de la magistrature, n'exige aucunement leur exclusion.

Il faut se garder de confondre droit de vote et engagement partisan. En affirmant que le droit de vote des juges ne compromettrait pas leur indépendance, nous n'entendons pas qu'ils ou elles devraient être autorisés à participer à des activités politiques, sous quelque forme que ce soit, y compris des dons à des partis ou à des candidats et candidates.

Il convient également de préciser que le vote des juges ne compromettrait en rien leur indépendance au moment de rendre des décisions relatives à la législation électorale. La *Loi sur les juges* et les codes de déontologie judiciaire sont suffisamment explicites quant aux comportements qui conviennent aux membres de la magistrature. Il s'ensuit qu'aucun juge ne devrait être saisi d'une cause ayant trait à une élection dans une circonscription où il ou elle a voté.

Recommandation 1.2.5

Nous recommandons que les juges soient habilités à voter.

Les personnes ayant une déficience mentale

La *Loi électorale du Canada* prive du droit de vote « toute personne restreinte dans sa liberté de mouvement ou privée de la gestion de ses biens pour cause de maladie mentale ». Cette disposition a cependant été invalidée en 1988. La juge Barbara Reed, de la Cour fédérale du Canada, a alors déclaré :

> L'alinéa en question est rédigé de façon plus générale que cela; il rend inhabile à voter pour cause de « maladie mentale ».
>
> Cela comprend clairement les individus qui pourraient souffrir d'un trouble de la personnalité qui affecterait leur jugement dans un certain aspect de leur vie seulement. Il peut n'y avoir aucune raison simplement pour cela de priver ces individus du droit de vote. Qui plus est, l'aliéna 14(4)*f*) ne refuse pas le droit de vote à tous ceux qui sont atteints de maladie mentale, mais seulement aux personnes restreintes dans leur liberté de mouvement ou dont la gestion des biens a été confiée à un curateur aux biens... La restriction prescrite par l'alinéa 14(4)*f*) est en ce sens arbitraire. Si elle se veut un critère applicable à la capacité mentale, elle est à la fois trop étroite et trop large (*Conseil canadien des droits des personnes handicapées* 1988, 624–625).

Cet arrêt nous oblige à revenir sur l'hypothèse voulant que toutes les personnes ayant une déficience mentale soient incapables d'exprimer un vote rationnel, et que toute personne incapable de prendre une décision éclairée dans certains domaines l'est tout autant dans les autres.

La règle actuelle touchant les personnes atteintes de déficience mentale appartient de toute évidence à une époque révolue où la façon dont la société comprenait la maladie mentale et ses effets, de même que les stigmates sociaux s'y rattachant, était elle-même gravement lacunaire. On sait maintenant que la maladie mentale n'entraîne pas nécessairement l'incapacité d'un individu de connaître ses propres intérêts politiques ou de faire des choix basés sur ceux-ci; pas plus qu'elle ne l'empêche automatiquement d'agir en tant qu'électeur ou électrice rationnel et éclairé, soucieux de l'intérêt public. Même si un individu est privé de la gestion de ses biens, il ne s'ensuit pas qu'en votant, il mettrait en danger les libertés des autres citoyens, ou nuirait à l'intérêt public. Par ailleurs, la *Loi électorale* n'exige aucunement que les personnes autrement admissibles à voter démontrent un degré minimal de capacité mentale, de connaissances ou d'instruction.

Il demeure néanmoins que certaines personnes sont incapables, pour cause d'incapacité mentale, de voter sur une base rationnelle et éclairée. L'intégrité du processus électoral, de même que la dignité des citoyens et citoyennes qui ne peuvent exercer leur droit de vote pour cause d'incapacité mentale, exigent que l'on impose certaines restrictions au droit de vote. Pour sa part, la juge Reed s'est dite « convaincue » qu'il serait possible de démontrer que la limitation du droit de vote peut se justifier à partir de critères de « capacité mentale ou de capacité de jugement » (*Conseil canadien des droits des personnes handicapées* 1988, 624).

Le droit de vote des personnes ayant une déficience mentale varie selon les provinces et les pays. Au Canada, il n'y a aucune norme uniforme. Au Québec, seules les personnes placées sous la responsabilité d'un curateur sont privées du droit de vote. En Saskatchewan, les personnes faisant l'objet d'un mandat du lieutenant-gouverneur déclarant qu'elles souffrent d'aliénation mentale criminelle ne sont pas autorisées à voter. Au Manitoba, la loi exclut les personnes atteintes de troubles mentaux confirmés par une ordonnance de la Cour du Banc de la Reine, et qui ont été placées sous la garde d'un tuteur ou d'un établissement en vertu de la *Loi sur la santé mentale*. Il n'y a aucune limitation à Terre-Neuve et en Ontario. Dans les autres provinces, il existe des dispositions législatives semblables à celles de la loi fédérale. Aux États-Unis, les États, de qui relève l'octroi du droit de vote à l'échelon fédéral, se sont dotés de lois qui vont d'un extrême à l'autre : certaines autorisent toutes ces personnes à voter, d'autres n'excluent que les personnes jugées « incompétentes » par les tribunaux, et d'autres encore excluent tous les individus considérés comme « aliénés ».

La situation est tout aussi variée à l'étranger. En Grande-Bretagne, par exemple, on fait une distinction entre les patients et patientes entrés volontairement dans un hôpital psychiatrique, qui ont le droit de voter, et ceux qui y sont entrés involontairement, qui ne l'ont pas. En Allemagne, la loi prive du droit de vote les personnes placées sans leur consentement sous la responsabilité d'un fiduciaire, celles internées dans un hôpital psychiatrique en vertu du code pénal, et celles internées pour des raisons de maladie mentale ou de déficience mentale conformément aux procédures établies par la loi.

Beaucoup de groupes représentant les personnes atteintes de déficience mentale, ainsi que des cadres supérieurs d'établissements psychiatriques et des personnes résidant dans ces établissements sont venus témoigner à nos audiences. Ils nous ont parlé des élections tenues dans les provinces où le droit de vote a été étendu et nous ont clairement prouvé que l'exclusion actuelle est trop générale. Ils ont cependant souligné que certaines personnes sont vulnérables et qu'il convient de protéger leur dignité en les mettant à l'abri de partisans ou d'employés d'hôpitaux trop zélés. Les directeurs ou directrices du scrutin et les cadres d'hôpitaux auront à collaborer étroitement pour prévenir les problèmes éventuels.

La législation canadienne contemporaine relative à la santé mentale[2] définit l'incapacité mentale d'après trois principes directeurs. Premièrement, le mot « incapacité » est reconnu comme un terme relatif dont le sens est lié au contexte spécifique dans lequel il est employé; il vise la capacité d'une personne à accomplir un certain type d'activité ou à prendre un certain type de décision en fonction de son état mental. Deuxièmement, toute intervention doit être exactement proportionnée au degré de capacité de l'individu. Troisièmement, toute intervention doit se faire selon une procédure judiciaire régulière définie expressément par la loi et conforme aux critères de la Charte : i) la personne visée doit avoir la possibilité d'exprimer son

point de vue et d'être informée de toute décision qui la concerne; ii) la décision d'intervenir doit s'appuyer sur une évaluation faite par un juge selon des critères objectifs d'ordre médical et social; et iii) cette décision doit pouvoir faire l'objet d'une révision. Notre recommandation tient compte des trois principes énoncés ci-dessus.

De plus, nous estimons que les personnes que les tribunaux ont jugées inaptes à comprendre la nature et les conséquences de leurs gestes à l'intérieur des normes de la société ne devraient pas avoir le droit de vote. Si leur incapacité est à ce point prononcée, il faut en conclure qu'elles sont inaptes à voter de façon rationnelle et éclairée. Cette restriction s'appliquerait à toute personne internée pour cause d'aliénation mentale, aux termes du *Code criminel*. Plusieurs pays, notamment l'Australie et l'Allemagne, ont adopté des dispositions analogues.

Recommandation 1.2.6

Nous recommandons que les personnes suivantes ne soient pas habilitées à voter aux élections fédérales :
1. tout individu soumis, en vertu d'une loi provinciale ou territoriale, à un régime destiné à le protéger ou à protéger ses biens parce qu'il est totalement incapable de comprendre la nature et les conséquences de ses gestes; et
2. tout individu interné dans un établissement psychiatrique ou autre après avoir été acquitté, pour cause d'aliénation mentale, d'une accusation portée contre lui aux termes du *Code criminel*.

Les détenus et détenues

L'alinéa 51*e*) de la *Loi électorale du Canada* prive du droit de vote « toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire et y purgeant une peine pour avoir commis quelque infraction ». Cette disposition a toutefois été invalidée comme trop générale par le juge B. L. Strayer de la Cour fédérale du Canada, dans l'arrêt *Belczowski* (1991). La décision a été portée en appel. Dans d'autres causes, notamment *Sauvé*, la disposition a été jugée valide aux termes de l'article 1 de la Charte (*Sauvé* 1988). En l'absence d'une nouvelle loi, la Cour suprême serait donc appelée à trancher.

Dans ce domaine, la loi fédérale est comparable à celle des provinces, à l'exception du Québec et de Terre-Neuve, qui ont accordé le droit de suffrage aux détenus et détenues en 1979 et en 1985, respectivement. Au Québec, les prisonniers, y compris les personnes détenues dans les établissements fédéraux, ont également pu voter lors du référendum de 1980. Par suite de décisions des tribunaux, les détenus ont le droit de voter dans les élections provinciales en Ontario et au Manitoba. La législation électorale de l'Alberta autorise les prévenus renvoyés en détention provisoire à voter, droit qui a été octroyé également en Saskatchewan par décision judiciaire.

La *Loi électorale du Canada* n'enlève pas le droit de vote aux personnes en détention provisoire mais elle ne contient pas non plus de dispositions qui leur permettraient de voter.

Par comparaison, les personnes incarcérées ont le droit de voter dans certains pays, comme l'Italie, la Suède, la Norvège et le Danemark, mais pas dans plusieurs autres, y compris la Grande-Bretagne, la France, la Suisse et la Grèce. La France retire également le droit de vote à certaines personnes condamnées qui ne sont pas emprisonnées. Aux États-Unis, certains États donnent le droit de vote à tous les prisonniers, d'autres à certains seulement, mais dans la majorité des États, les détenus sont privés du droit de vote, parfois à vie. En Australie, le droit n'est retiré qu'aux personnes condamnées pour trahison ou pour des crimes punis par au moins cinq ans de réclusion.

Trois grands arguments ont été avancés en faveur de l'exclusion des détenus et détenues dans les contestations judiciaires de cette règle. Le premier concerne le devoir des prisons de maintenir la sécurité; le deuxième a trait à la capacité des détenus de voter de façon éclairée; et le troisième se fonde sur le critère d'honnêteté et de responsabilité.

Le premier argument ne tient plus : plusieurs gouvernements ont déjà laissé voter des détenus et détenues sans que la sécurité des prisons soit menacée. De plus, dans au moins deux cas explicites, les tribunaux ont déclaré que des raisons d'ordre administratif, y compris des raisons de sécurité, ne constituaient pas un motif suffisant pour priver des détenus du droit de vote (*Gould* 1984; *Lévesque* 1985). Finalement, des représentants du Service correctionnel du Canada qui ont collaboré avec les hauts fonctionnaires du Québec (à l'occasion d'élections provinciales et du référendum de 1980), ainsi que des représentants de Terre-Neuve et de la Colombie-Britannique nous ont affirmé clairement que ni la sécurité ni le bon fonctionnement des établissements de détention n'est mis en jeu lorsque les prisonniers votent (Dyotte, Mémoire 1990; Office des droits des détenu-e-s, Mémoire 1990; Frontenac Law Association, Mémoire 1990)*.

Le second motif invoqué pour priver les détenus et détenues du droit de vote est que le suffrage doit reposer sur un choix éclairé. Cela suppose que les détenus sont privés de l'accès à l'information et des discussions publiques nécessaires pour voter de façon éclairée et qu'ils devraient donc être privés du droit de vote. Cet argument a été retenu par le juge Taylor de la Cour supérieure de la Colombie-Britannique dans le jugement *Jolivet* (1983). Ce point de vue, qui n'a d'ailleurs été retenu par aucun autre tribunal, ne tient plus, à notre avis. Les personnes incarcérées sont maintenant en mesure de se tenir au courant des questions politiques grâce à la presse écrite et électronique, à laquelle elles ont normalement accès. De plus, aucune

* Les mémoires présentés à la Commission sont signalés dans le corps du texte mais ne figurent pas dans la liste des références à la fin du présent volume.

raison d'ordre administratif ou sécuritaire ne les empêche de prendre connaissance des documents imprimés des candidats et canditdates ou des partis.

L'objection la plus importante est de toute évidence la troisième, à savoir que les prisonniers et prisonnières ont enfreint la loi et qu'ils ont ainsi démontré qu'ils n'étaient pas disposés à se comporter comme des citoyens responsables. Comme l'a déclaré la juge Van Camp de la Cour supérieure de l'Ontario dans l'arrêt *Sauvé* – qui a depuis été porté en appel – les détenus se sont « privés eux-mêmes du droit de vote ». Elle ajoutait :

> Il me semble que le Parlement a eu raison de limiter le droit de vote parce qu'un régime démocratique libéral ne saurait exister sans citoyens et citoyennes honnêtes et responsables. Pareil régime exige que les citoyens lui obéissent volontairement; l'efficacité concrète des lois repose sur la bonne volonté de ceux et celles qui y sont assujettis. L'État a le devoir de se protéger en privant symboliquement les criminels du droit de voter pour les législateurs. En outre, l'inhabilité des criminels à voter renforce le concept d'une société honnête et responsable essentielle à une démocratie libérale. (*Sauvé* 1988, 238)

À notre avis, cet argument repose sur deux hypothèses erronées. La première, c'est que tous les détenus, lorsqu'ils ont enfreint la loi, ont également porté atteinte aux fondements sociaux de la démocratie libérale. La deuxième est que tous ceux qui ont violé la loi ont été condamnés à l'emprisonnement. Ni l'une ni l'autre ne correspond à la réalité.

Premièrement, de nombreux détenus et détenues n'ont pas été condamnés pour une infraction criminelle. En 1989–1990, par exemple, 21 % des personnes incarcérées dans les prisons provinciales l'avaient été pour des infractions à la législation provinciale ou à des règlements municipaux. Dans notre société, une personne est présumée innocente jusqu'à preuve du contraire; il n'y a donc pas de raison de priver quelqu'un du droit de vote du seul fait de son incarcération.

Deuxièmement, un grand nombre des prisonniers et prisonnières sont incarcérés pour des infractions relativement mineures, même si elles relèvent du *Code criminel*. Selon un relevé effectué par Statistique Canada en 1989–1990, 28 % des incarcérations dans les institutions provinciales découlaient du défaut de payer une amende. En outre, 43 % des peines étaient de moins de trente jours et 38 % variaient de un à six mois (Canada, Statistique Canada 1990a, 67–68).

Troisièmement, il y aussi les détenus en attente de procès. Le dénombrement des détenus dans les prisons provinciales pendant la période susmentionnée montre que plus de 4 000 personnes, soit 22 % de la population carcérale totale, avaient été mises en détention provisoire sans avoir été reconnues coupables (Landreville et Lemonde 1991 CR). Enfin, un grand nombre de contrevenants ne sont pas nécessairement incarcérés mais mis en libération conditionnelle ou condamnés à l'amende.

En outre, en privant tous les détenus et détenues du droit de vote, on ne tient pas compte de la possibilité qu'une personne condamnée à une peine d'emprisonnement substantielle, mais qui a été libérée sous caution en attendant un appel, puisse voter; ni du fait qu'un détenu incarcéré pour une infraction mineure puisse être privé du droit de vote, tandis qu'un autre condamné pour un crime important, mais libéré sur parole juste avant une élection, puisse voter.

Dans tous ces cas, il n'y a pas de relation logique entre l'infraction et la privation du droit de vote. La relation s'établit plutôt avec l'incarcération. De surcroît, cette relation est « fortuite » en ce qui concerne le moment où elle est appliquée, comme l'ont noté les juges Bowlby et Monnin dans les arrêts *Grondin* et *Badger*, respectivement (*Grondin* 1988; *Badger* 1988). Ainsi que le signale la Société John Howard de l'Alberta, divers tribunaux ont déclaré que l'exclusion de tous les détenus et détenues « est sûrement trop globale » (Mémoire 1990, 13). En ce sens, la *Loi électorale* est injuste, car elle place tous les détenus sur le même pied.

Il est légitime de dire que la punition des contrevenants ne doit pas l'emporter sur le droit fondamental de voter. Or, les dispositions actuelles relatives au retrait du vote des prisonniers ont toutes les apparences de mesures punitives. En fait, la *Loi électorale* stipule que ne peut voter « toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire et y purgeant une *peine* ... » (c'est nous qui soulignons). S'il ne s'agissait pas tout simplement d'une punition, alors, en toute logique, on priverait du droit de suffrage toute personne qui aurait enfreint la loi et qui aurait été reconnue coupable, peu importe sa sentence.

L'exclusion des détenus et détenues doit être examinée à la lumière de l'évolution des pratiques à cet égard, au Canada et à l'étranger. La politique du Service correctionnel du Canada est d'assurer aux détenus « un milieu de vie aussi normal que possible, sous réserve des contraintes de sécurité, et de sauvegarder [leurs] droits et [leur] dignité en tant qu'êtres humains membres de la société canadienne » (Canada, Service correctionnel Canada 1985). Le maintien des droits des détenus, sous réserve des limites de l'incarcération, a été un objectif constant du Service correctionnel ces vingt dernières années.

L'exclusion actuelle est d'une portée manifestement trop large. Comme elle ne fait aucune distinction entre les genres de délits, elle vise des personnes dont les infractions ne peuvent en aucun cas être considérées comme des violations importantes des règles de conduite essentielles d'une démocratie libérale. Dans la jurisprudence canadienne, cette privation générale ne saurait répondre au critère de la proportionnalité stipulé dans le jugement *R. c. Oakes*, la privation n'étant proportionnelle à aucun objectif explicite. Selon le juge Strayer, la loi actuelle est un instrument trop rudimentaire, ce qui laisse entendre que l'exclusion pourrait être acceptable si elle était proportionnelle à l'infraction (*R. c. Oakes* 1986).

Sans vouloir minimiser la gravité des infractions commises, nous estimons qu'accorder le droit de vote à certains prisonniers et prisonnières ne

porterait pas préjudice à la confiance du public dans la valeur du vote, et ne menacerait pas non plus les intérêts des autres citoyens et citoyennes. Cela exigerait peut-être un peu plus de tolérance de la part de certaines personnes, mais la tolérance a toujours été une caractéristique importante de l'octroi du droit de vote, et nous sommes parvenus à la conclusion qu'une attitude plus généreuse en la matière ne pourrait qu'être bénéfique à la vie démocratique au Canada.

Autoriser les détenus et détenues à voter contribuerait également à souligner l'importance du droit de vote. Comme l'indique le juge Bowlby dans l'arrêt *Grondin*, « le droit de vote est inscrit si fermement dans la Charte canadienne que, contrairement aux autres droits et libertés protégés, il échappe au pouvoir dérogatoire accordé au Parlement et aux législatures provinciales par le paragraphe 33(1) de la Charte » (*Grondin* 1988, 430). Selon le juge, accorder le droit de vote aux détenus contribuerait à l'objectif fondamental de l'incarcération, à savoir la réadaptation des contrevenants.

Il y a chaque jour une moyenne d'environ 29 600 personnes dans les établissements de détention du Canada, et 79 000 autres qui bénéficient d'une ordonnance de probation, ou sont en liberté conditionnelle ou en liberté sous surveillance obligatoire. Environ 18 100 individus sont incarcérés dans des établissements provinciaux, où ils purgent des peines de moins de deux ans. Les autres, soit environ 11 500, purgent des peines plus longues dans des établissements fédéraux. Près de 60 % de ces derniers, selon leur dossier, en sont à leur premier séjour dans un pénitencier fédéral. Sur le nombre total de personnes incarcérées, 93 % purgent une peine inférieure à dix ans (Canada, Service correctionnel Canada 1990; Canada, Statistique Canada 1990a).

Pour les détenus et détenues, l'incarcération est censée être la seule punition, ce qui signifie que leurs droits et libertés ne peuvent être limités que dans la mesure où l'incarcération l'impose. Alourdir la sanction en les privant du droit de vote constitue une limitation des droits démocratiques qui est manifestement une séquelle d'une époque révolue, où l'on ne prêtait pas suffisamment attention aux droits démocratiques et au devoir de ne leur imposer que des limites dont la justification puisse se démontrer.

Cela dit, il faut aussi convenir que l'on peut légitimement limiter le droit de vote des détenus et détenues condamnés pour les délits les plus graves qu'on puisse commettre contre le pays ou contre le droit fondamental des citoyens à la vie, à la liberté et à la sécurité – notamment le meurtre, le rapt, la prise d'otage, la trahison et certains délits de nature sexuelle. Dans notre tradition de droit pénal, les actes considérés comme les crimes les plus odieux contre la personne ou la nation entraînent l'emprisonnement à vie. Selon cette tradition, les individus qui commettent ces crimes se mettent eux-mêmes au ban de la société civilisée.

Les personnes reconnues coupables d'un crime pouvant entraîner l'emprisonnement à vie et qui ont été condamnées à dix ans ou plus de prison, ont clairement rompu le contrat social. Il est donc légitime que la société les prive de leur droit de vote pendant la durée de leur peine.

Cette exclusion est rationnellement liée à la limitation du droit de vote puisque les personnes en cause ont commis des crimes qui portent atteinte aux fondements mêmes de toute société civilisée. Elles ont ainsi exprimé leur refus de respecter les droits les plus fondamentaux d'autrui, ou le caractère essentiel du régime politique. En outre, cette exclusion représente une privation minimale du droit de vote puisqu'elle se limite à la durée de l'incarcération, les individus libérés recouvrant leur droit de vote car ils sont considérés comme réhabilités. Mais surtout, elle est proportionnelle du point de vue de son objectif et de son effet. Elle ne prive du droit de vote que ceux et celles dont le comportement criminel enfreint gravement les règles fondamentales de la citoyenneté démocratique.

Nous sommes parvenus à la conclusion qu'il est impossible de justifier le fait de retirer leur droit de vote à la grande majorité des détenus et détenues. Mais nous avons aussi conclu que les personnes condamnées pour les crimes les plus graves contre l'individu, ou pour trahison, devraient être privées de ce droit pendant leur incarcération.

Recommandation 1.2.7

Nous recommandons que les personnes reconnues coupables d'un crime pouvant entraîner l'emprisonnement à vie et condamnées à dix ans ou plus de détention soient privées de leur droit de vote pendant leur incarcération.

Les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger

Les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger ne peuvent pas exercer leur droit de vote parce qu'ils ne résident pas dans une circonscription et qu'ils n'ont aucun moyen de s'inscrire sur les listes électorales. Font exception à cette règle générale les membres et certains employés des Forces canadiennes et les fonctionnaires fédéraux, ainsi que leurs conjoints et personnes à charge résidant avec eux. Les personnes qui résident à l'étranger le font pour diverses raisons, souvent reliées à leur profession ou à celle de leurs proches; bien souvent, leur présence à l'étranger est directement bénéfique au Canada ou aux intérêts et idéaux canadiens. Comme l'affirmait un intervenant lors de nos audiences : « Nous ferions un très grand pas en avant si nous accordions aux Canadiens qui contribuent à rehausser l'image du pays comme chef de file en matière d'aide étrangère le droit de participer au choix de leur gouvernement national [SUCO, Mémoire 1990, 2]. » Il ne faut pas non plus conclure que tous les Canadiens et Canadiennes résidant à l'étranger ont coupé les ponts avec leur pays.

Il nous apparaît que les obstacles administratifs ne constituent pas des motifs valables pour priver du droit de vote les Canadiens et Canadiennes résidant à l'étranger. Les États-Unis, la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Australie font le nécessaire pour permettre à leurs ressortissants établis hors de leur territoire de s'inscrire et de voter. Le Québec et

l'Alberta agissent de même pour les scrutins provinciaux. Tous ces gouvernements ont reconnu qu'avec les systèmes modernes de télécommunications et la presse internationale, on ne peut plus prétendre que les personnes vivant à l'étranger sont dans l'impossibilité de suivre les affaires publiques de leur pays. Avec la mondialisation de l'économie, par ailleurs, le nombre de Canadiens voyageant ou vivant à l'étranger est appelé à augmenter dans les années à venir.

Nous pensons toutefois qu'il est juste et raisonnable d'exiger des citoyens et citoyennes vivant à l'extérieur du pays qu'ils manifestent leur intérêt envers la vie publique canadienne. Il s'agit de déterminer quels critères, à cet égard, seraient à la fois utiles et pratiques. Compte tenu de notre objectif de garantir les droits démocratiques des électeurs et électrices, nous ne devrions pas imposer à ces personnes de rentrer au pays à telle date ou de témoigner qu'elles se proposent d'y rentrer, ni de maintenir des liens avec le Canada. Nous devrions plutôt, comme c'est le cas en général dans notre système électoral, leur faire confiance et présumer qu'elles continueront de s'intéresser à leur pays et de se tenir suffisamment informées de ce qui s'y passe. Bref, nous ne devrions pas leur imposer des règles que nous n'imposons pas aux personnes résidant au Canada.

Cependant, nous pouvons exiger que ces personnes attestent qu'elles n'ont participé à la vie politique nationale d'aucun autre pays. Pour répondre à ce critère, les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger devraient être tenus de certifier qu'ils n'ont pas voté aux élections nationales d'un pays étranger. On pourrait alors les autoriser à participer aux élections fédérales.

Recommandation 1.2.8

Nous recommandons que les personnes ayant le droit de vote et ne résidant pas au Canada soient habilitées à voter aux élections fédérales, à condition de certifier qu'elles n'ont pas voté dans une élection nationale étrangère depuis leur établissement à l'étranger.

L'âge électoral

Selon la *Loi électorale du Canada*, il faut avoir au moins 18 ans pour voter. Les seules exceptions à cette règle concernent les membres de la force régulière des Forces canadiennes, les membres de la force de réserve qui sont à l'instruction ou en service à plein temps, ou en activité de service; et les membres de la force spéciale. Ces personnes ont qualité d'électeur même si, le jour du scrutin, elles n'ont pas 18 ans révolus. Comme les personnes de 17 ans peuvent s'enrôler, les membres des Forces canadiennes qui ont 17 ans constituent une catégorie spéciale d'électeurs.

Le droit de vote était limité, jusqu'en 1970, aux personnes qui avaient 21 ans accomplis. Le 23 octobre 1969, le gouvernement a annoncé son

intention de présenter un projet de loi abaissant l'âge électoral à 18 ans, alors que peu de gens semblaient y tenir. L'année suivante, la loi était adoptée pour ainsi dire sans opposition.

Trois arguments furent avancés à l'époque pour abaisser l'âge électoral. On fit valoir : que les personnes âgées de 18 à 20 ans détenaient aussi un intérêt dans la gestion de la société; qu'elles pouvaient voter de façon adulte et éclairée; et qu'elles pouvaient participer à la vie politique de façon responsable.

Les mêmes critères valent encore aujourd'hui mais la Charte a renversé le fardeau de la preuve. En 1969, il fallait justifier l'extension du droit de vote; aujourd'hui, c'est sa limitation qu'il faut justifier. Comme l'affirmait John Courtney lors de nos audiences, « cette question est tellement subjective que, ce qu'il faut faire, c'est choisir un âge qu'on juge raisonnable et essayer ensuite de le justifier » (Saskatoon, 17 avril 1990).

Le fait de donner le droit de vote aux membres des Forces canadiennes âgés de 17 ans peut être vu comme discriminatoire envers les civils du même âge. Un juriste nous a fait valoir qu'il s'agissait d'une mesure discriminatoire difficile à justifier à la lumière de l'article 1 de la Charte, qui garantit l'égalité de tous devant la loi (Garant 1991b CR). La question est donc de savoir s'il est préférable d'abaisser l'âge électoral à 17 ans pour tous les citoyens et citoyennes, ou de le porter à 18 ans pour les membres des Forces canadiennes.

Il faut examiner un autre aspect de la question à la lumière des exigences de la Charte concernant la restriction des droits. L'Association du Barreau canadien, dans son mémoire à la Commission affirme à cet égard :

> De prime abord, il paraît tout à fait raisonnable de désigner 18 ans comme l'âge à partir duquel peut être attribuée la responsabilité de voter... Ces principes apparemment raisonnables pourraient ne pas résister à un examen minutieux en vertu de l'article 1 de la Charte... Si cette justification est fondée sur le fait que l'acte de vote nécessite une certaine capacité mentale, il faut alors être en mesure de démontrer que la capacité d'un individu de 18 ans est suffisante, tandis que celle d'une personne de 17 ans ne l'est pas. S'il est aisé de reconnaître l'incapacité d'un individu âgé de deux ans, quel genre de distinction rationnelle peut-on faire entre des individus respectivement âgés de 17, 18 ou de 21 ans ?... Ainsi, bien que le développement psychologique puisse justifier certaines distinctions fondées sur un âge caractérisé par une capacité intellectuelle et morale nécessaire pour effectuer un choix électoral, il n'est pas démontré que l'âge de 18 ans soit une distinction suffisante pour déterminer la capacité de voter. (Mémoire 1990, 16–17)

En psychologie du développement, on considère que la formation du jugement moral passe par six étapes distinctes (Kohlberg 1958). Les étapes identifiées par Kohlberg visent à classer les individus selon leur degré de

conscience cognitive et d'acceptation des responsabilités. Entre 16 et 20 ans, les adolescents et adolescentes sont généralement parvenus au quatrième degré, caractérisé par la reconnaissance de l'autorité et de l'ordre social. L'adolescent est capable d'exprimer un jugement moral en reconnaissant qu'il convient de respecter l'autorité et de maintenir l'ordre social établi (Cloutier 1982).

L'Association du Barreau canadien remet ensuite en question le lien établi entre l'âge électoral et l'âge de la majorité :

> Les motifs qui viendraient en second lieu justifier l'inadmissibilité des citoyens de moins de 18 ans forment l'ensemble des objectifs politiques généraux. Ces objectifs comprennent le consensus social autour du fait que la notion de « l'âge de la majorité » implique que le droit de vote corresponde à la capacité d'assumer d'autres responsabilités dans la société. Cependant, un nombre décroissant de pouvoirs, de privilèges et de responsabilités sont liés à l'âge de la majorité. Il faut également considérer le fait que le droit de vote est spécifiquement garanti par la Charte... Les restrictions aux droits de la Charte doivent être dictées par des objectifs qui sont « urgents et réels »; il n'est pas clair que la notion générale d'un « âge de la majorité » constitue un tel objectif. (Mémoire, 1990, 17)

À la lumière de ces observations, il convient de réexaminer les trois arguments invoqués lors du débat de 1969. Choisir un âge plutôt qu'un autre est dans une certaine mesure arbitraire. Il importe cependant que le choix puisse généralement se justifier en fonction de critères établis pour déterminer qui devrait détenir le droit de vote.

Le premier argument concerne l'intérêt que les personnes de moins de 18 ans détiennent dans la société canadienne. On constate à cet égard que la nature et la portée des responsabilités adultes confiées aux moins de 18 ans sont considérables. Par exemple, en 1990, près de 50 % des 700 000 Canadiens et Canadiennes de 16 et 17 ans faisaient partie de la population active et près de 50 % des personnes de 16 ans ont présenté une déclaration d'impôt sur le revenu. D'autre part, les lois provinciales régissant les politiques sociales et les politiques d'emploi confèrent divers droits et responsabilités aux personnes de 16 ans, notamment le droit d'obtenir un permis de conduire.

Le deuxième argument concerne la capacité d'exercer le droit de vote de façon mûre et éclairée. Plusieurs intervenants ont affirmé, lors de nos audiences, que les jeunes d'aujourd'hui sont plus mûrs et mieux informés que ceux d'autrefois. Des recherches prouvent par ailleurs qu'à l'âge de 15 ou 16 ans, la plupart ont acquis une vision du monde social et politique qui ne diffère pas tellement de celle des adultes. Il est également vrai que même si le nombre et la portée des cours d'éducation civique varient d'une province et d'une région à l'autre, de tels cours sont généralement offerts dans toutes les écoles secondaires du pays (Pammett et Myles 1991 CR). De surcroît,

comme pour le reste de la population, les jeunes d'aujourd'hui ont accès à plus de sources d'information sur les questions d'affaires publiques que leurs prédécesseurs, même d'il y a vingt ans. Ainsi, du point de vue de la compétence politique, 16 ans paraît aussi défendable que 18 ans.

Le troisième argument porte sur le sens des responsabilités civiques. Rien ne prouve que les jeunes manquent de sens civique. Au contraire, des recherches sur les attitudes politiques des jeunes indiquent qu'ils ont tendance à être moins cyniques face au processus politique et plus aptes à croire à l'utilité de la participation politique que leurs aînés (Pammett et Myles 1991 CR).

L'abaissement de l'âge électoral à 18 ans, en 1970, n'a donné aucun avantage politique à long terme à un parti ou un autre. Un des principaux effets d'un nouvel abaissement serait de renforcer l'idée de l'importance de la participation électorale et de la responsabilité civique (Environics 1990). De surcroît, comme la majorité des personnes de 16 et de 17 ans vivent chez leurs parents, lorsqu'elles voteraient pour la première fois il est probable qu'elles seraient plus enclines à voter que les personnes un peu plus âgées qui ont quitté le domicile familial.

Parmi les arguments invoqués pour abaisser l'âge électoral à 16 ans, ceux que nous venons de citer sont les plus valables. Mais ils ne sont pas suffisamment convaincants. En définitive, pour établir l'âge électoral, une société doit déterminer à quel moment les individus atteignent la maturité au plan de la citoyenneté. La plupart des lois fixent l'âge adulte à 18 ans. Par exemple, un individu de moins de 18 ans n'est pas réputé être un adulte aux fins de poursuites criminelles à moins d'une requête spéciale aux termes de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. De plus, un mineur a besoin du consentement de ses parents pour plusieurs décisions importantes, par exemple pour présenter une demande de citoyenneté, se marier ou subir certaines interventions chirurgicales. Comme cela a été souligné à maintes reprises lors de nos audiences, beaucoup de Canadiens et Canadiennes demeurent profondément persuadés que le moment n'est pas venu de fixer l'âge électoral à moins de 18 ans. C'est du reste le point de vue qui prévaut dans toutes les démocraties à l'exception du Brésil et du Nicaragua.

Depuis la Confédération, le droit de vote a été graduellement étendu pour inclure un nombre sans cesse croissant de Canadiens et Canadiennes. Au fil des ans, il est possible que l'abaissement de l'âge électoral devienne une revendication plus pressante de la part des intéressés et que ce projet finisse par recueillir l'appui des Canadiens et Canadiennes, surtout si les lois sont modifiées pour supprimer l'obligation d'obtenir le consentement des parents pour plusieurs décisions importantes. Au Canada, l'âge électoral n'est pas inscrit dans la Constitution. Il est donc facile de le modifier. En conséquence, nous recommandons que l'âge électoral soit fixé à 18 ans mais que le Parlement revoie la question périodiquement.

Recommandation 1.2.9

Nous recommandons que l'âge électoral soit fixé à 18 ans.

Les non-citoyens et non-citoyennes

Les personnes établies au Canada sans être de citoyenneté canadienne n'ont pas le droit de vote, ce qui est conforme à la *Charte des droits et libertés*. Parce que les citoyens et citoyennes doivent détenir un intérêt dans la direction politique du pays et qu'ils assument des risques inhérents à toute démocratie représentative, il est assurément raisonnable que cette restriction continue de s'appliquer.

Les personnes qui désirent participer à la vie politique du Canada doivent s'engager à y prendre un intérêt permanent et à en partager les risques; ils ont l'obligation de demander la citoyenneté canadienne. Dans une démocratie représentative, le droit de vote doit revêtir une grande importance. Il importe, par conséquent, que seuls les citoyens et citoyennes puissent l'exercer.

Recommandation 1.2.10

Nous recommandons que le droit de vote ne soit accordé qu'aux personnes de citoyenneté canadienne.

LA PARTICIPATION ÉLECTORALE

Introduction

L'exercice du droit de vote est l'un des éléments les plus essentiels au maintien de l'appui public à notre régime de gouvernement. C'est par leur suffrage que les électeurs et électrices participent au gouvernement du pays et donnent leur accord aux modalités institutionnelles mises en place pour l'exercice du pouvoir politique. Le vote est aussi, pour la vaste majorité des citoyens et citoyennes, le moyen le plus simple et efficace de faire connaître leurs vues politiques et d'indiquer des changements dans leurs préférences. En votant, ils désignent leurs mandataires à la Chambre des communes, et donc le parti qui formera le gouvernement. Le taux de participation électorale d'un pays est ainsi un indice fondamental de la confiance des citoyens et, en fin de compte, de la santé de la démocratie.

Le droit de vote étant l'un des fondements de la démocratie, il ne saurait être entravé par les règles légales ou administratives régissant l'établissement des listes électorales ou le scrutin lui-même, ni miné par l'absence de mesures correctrices appropriées. En conséquence, l'un des grands objectifs de la réforme électorale est d'assurer que tous les électeurs et électrices aient une possibilité raisonnable d'exercer leur droit constitutionnel de voter.

Les électeurs et électrices, ne votent pas tous à chaque scrutin fédéral. La proportion d'abstentions représente en moyenne 25 % de l'électorat

pour n'importe quelle élection. Mais des études sur le comportement électoral montrent que les abstentionnistes invétérés, c'est-à-dire les personnes qui ne votent jamais, ne représentent qu'environ 5 % de l'électorat. La grande majorité des non-votants est donc formée d'abstentionnistes occasionnels, qui expriment leur suffrage à certains scrutins mais pas à d'autres.

C'est l'aspect pratique de la participation électorale qu'il faut d'abord examiner. Parmi les gens qui s'abstiennent de voter, certains ne s'intéressent pas à une élection particulière ou à la politique en général; d'autres sont en voyage, ou malades le jour du scrutin. Il faut déterminer, avec la plus grande précision possible, la proportion des abstentionnistes occasionnels qui auraient voté s'ils n'en avaient pas été empêchés par des obstacles d'ordre juridique ou administratif.

La situation au Canada

La participation aux élections fédérales canadiennes, mesurée par le pourcentage des électeurs et électrices inscrits qui expriment leur suffrage, oscille autour de 75 % depuis 1945. Des variations importantes sont survenues d'une élection à l'autre, comme on peut le constater au tableau 2.2. La participation a atteint un creux de 67,9 % au début des années 50, et un sommet de 80,6 % en 1958. Son niveau dépend de divers facteurs, y compris les conditions météorologiques et la saison. Ainsi, en 1953 et en 1980, les élections ont eu lieu respectivement en plein milieu des vacances estivales et au milieu de l'hiver, ce qui aurait influencé les taux de participation dans les deux cas. Dans l'ensemble, cependant, comme le montre la figure 2.1, la participation a atteint un sommet d'environ 80 % entre 1958 et 1963 et a diminué graduellement par la suite.

Contrairement à la croyance générale, le Canada ne fait pas bonne figure en matière de participation électorale. L'apparente satisfaction des Canadiens dans ce domaine tient sans doute au fait qu'ils se comparent aux Américains, dont la performance est encore plus faible. En réalité, le taux de participation canadien a été systématiquement inférieur à la moyenne internationale au cours des quatre dernières décennies (voir le tableau 2.3). Et comme on le voit au tableau 2.4, il est même inférieur à celui d'un certain nombre de démocraties nouvelles.

Phénomène plus inquiétant encore, le taux canadien de participation recule sans cesse par rapport à la moyenne internationale (Black 1991 CR; Jackman 1987). Cet écart croissant ressort clairement de la figure 2.1, qui montre les tendances comparatives des taux de participation pour le Canada et pour d'autres démocraties, dont certaines ont le vote obligatoire. Comme, en termes socio-économiques, le Canada se compare assez bien aux pays d'Europe de l'Ouest, qui ont presque tous des taux supérieurs de participation, on peut raisonnablement en déduire que notre piètre performance est due en partie à nos mécanismes institutionnels.

Tableau 2.2
Taux de participation aux élections générales du Canada, 1945 à 1988
(en pourcentage)

Élections générales	Participation
1945 (11 juin)	76,3
1949 (27 juin)	74,8
1953 (10 août)	67,9
1957 (10 juin)	75,0
1958 (31 mars)	80,6
1962 (18 juin)	80,1
1963 (8 avril)	80,3
1965 (8 novembre)	75,9
1968 (25 juin)	75,7
1972 (30 octobre)	76,7
1974 (8 juillet)	71,0
1979 (22 mai)	75,8
1980 (18 février)	69,3
1984 (4 septembre)	75,3
1988 (21 novembre)	75,3
Moyenne d'après-guerre	75,3

Source : Canada, Directeur général des élections (années diverses) (nombre total de votants par rapport au nombre total d'inscrits).

Tableau 2.3
Taux de participation au Canada et dans d'autres démocraties, moyennes par décennie[a]

Décennie	Canada	Toutes les autres démocraties	Démocraties où le vote est volontaire	Démocraties où le vote est volontaire, sauf Suisse et États-Unis
Années 40	75,0	82,1	78,6	81,8
Années 50	73,3	82,7	79,3	82,0
Années 60	77,3	83,1	80,1	82,9
Années 70	74,7	81,5	79,1	83,0
Années 80	73,3	80,6	78,2	82,6
N		*(17/18[b])*	*(13/15[b,c])*	*(11/13[b,c])*

Source : Canada, Directeur général des élections (années diverses); pour les autres pays, voir le tableau 2.4.

[a]Taux de participation d'après les listes électorales, sauf pour les États-Unis (taux établi en fonction de la population ayant l'âge de voter).

[b]France incluse à partir des années 60.

[c]Pays-Bas inclus à partir des années 70.

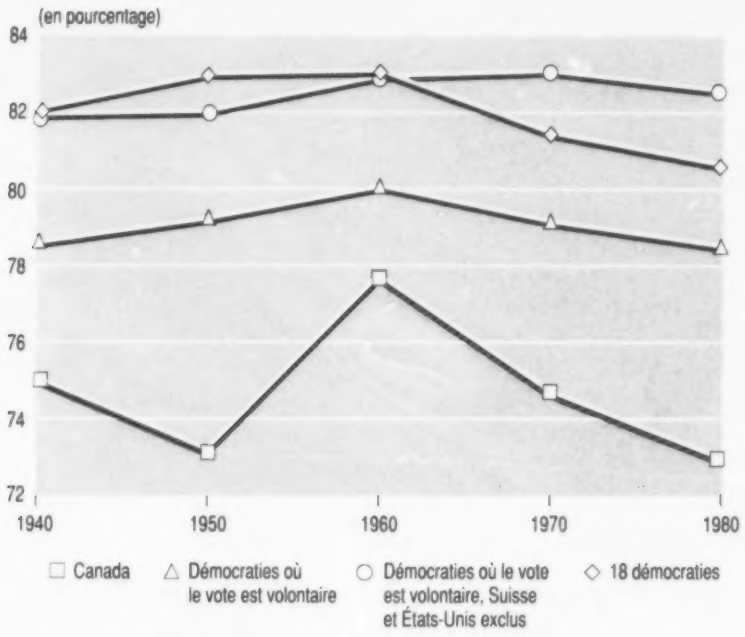
Tableau 2.4
Taux de participation au Canada et dans 32 autres démocraties, années 80

Rang		Années 80
1	Australie	94,3*
2	Belgique	93,8*
3	Autriche	91,5
4	Nouvelle-Zélande	90,5
5	Bahamas	90,5
6	Italie	89,8*
7	Islande	89,2
8	Suède	89,1
9	Luxembourg	88,1*
10	Allemagne	87,3
11	France	86,2
12	Danemark	86,1
13	Venezuela	84,3
14	Pays-Bas	83,4
15	Norvège	83,1
16	Grèce	82,0*
17	Île Maurice	80,1
18	Israël	79,0
19	Costa Rica	78,9*
20	Finlande	78,2
21	Barbade	77,3
22	Jamaïque	77,1
23	Portugal	76,8
24	Botswana	76,0
25	Irlande	74,2
26	Royaume-Uni	74,0
27	Espagne	73,4
28	**Canada**	**73,0**
29	Japon	71,4
30	Inde	62,0
31	Trinité-et-Tobago	58,8
32	États-Unis	54,3
33	Suisse	47,5

Source : Black 1991 CR.

*Vote obligatoire.

Figure 2.1
Taux moyen de participation, élections générales au Canada et dans d'autres démocraties, par décennie



Source : D'après Black 1991 CR.

Les facteurs institutionnels

Les études comparatives sur la participation électorale sont de plus en plus nombreuses à attribuer à des facteurs institutionnels les variations importantes observées d'un pays à l'autre. Plusieurs ont démontré qu'un ensemble de caractéristiques reliées à la constitution, au régime politique et à la législation électorale expliquent mieux les différences que des facteurs liés aux cultures politiques des régimes en question, tels que les attitudes, les valeurs et les convictions fondamentales (Jackman 1987; Blais et Carty 1990; Lijphart 1990; Black 1991 CR). Même les auteurs pour qui la culture politique est le principal déterminant de la participation reconnaissent l'importance des facteurs institutionnels (Crewe 1981).

Les structures des institutions, des lois et des organisations politiques dans les États démocratiques influent sur le comportement des citoyens et citoyennes. Des cadres institutionnels différents impliquent des possibilités et des coûts différents pour les individus, dans l'exercice de leur droit de vote, et pour les partis, dans leurs efforts de mobilisation électorale. Les cadres institutionnels et les pratiques administratives ne sont pas neutres : c'est ce qui explique que deux pays peuvent enregistrer des taux de participation différents, même si leurs populations partagent les mêmes valeurs en matière de participation politique.

Les recherches comparatives sont particulièrement utiles à ce sujet. Les facteurs les plus importants concernent le régime électoral proprement dit, ie système de partis, la répartition des pouvoirs législatif et exécutif et la législation électorale.

D'après diverses études, plus le vote pour un parti se traduit effectivement par un nombre proportionné de sièges à la législature, plus la participation électorale s'accroît. Ainsi la participation moyenne dans les systèmes de représentation proportionnelle (RP) est de 82 %, par rapport à 73,6 % dans les systèmes majoritaires, comme celui du Canada. Les systèmes de RP présentent des degrés variables de proportionnalité, mais tous connaissent une plus grande participation (Blais et Carty 1990). Ces systèmes semblent motiver les électeurs et électrices à voter – et les partis à mobiliser l'électorat, ce qui est tout aussi important. Inversement, lorsqu'il semble y avoir une faible corrélation entre les suffrages exprimés et le nombre de sièges obtenus, la motivation de voter et de mobiliser l'électorat diminue d'autant.

Deuxièmement, la motivation de l'électorat à voter et des partis à faire campagne tient en partie à la qualité de la concurrence politique. Lorsqu'une seule formation domine l'arène politique, les partis sont moins motivés à engager des ressources et à courtiser l'électorat, et leurs partisans sont moins motivés à voter. De nombreux électeurs et électrices ne se donnent pas la peine de voter parce que leur candidat est assuré de la victoire – ou, s'il fait partie de l'opposition, parce qu'il est sûr de perdre.

Troisièmement, les régimes où un grand nombre de partis sont en mesure d'être représentés à la législature risquent de voir la participation électorale diminuer si la composition des gouvernements est habituellement le résultat de coalitions mises sur pied par les leaders parlementaires, plutôt que le résultat direct d'un scrutin. Même si, dans ces circonstances, les partis peuvent être fortement motivés à faire campagne, les électeurs et électrices sont moins tentés de voter, parce qu'ils n'ont pas l'impression de choisir leur gouvernement (Jackman 1987).

À l'inverse, dans les régimes essentiellement bipartites, les électeurs et électrices ont davantage l'impression d'agir sur le choix du parti au pouvoir. Le multipartisme n'est pas pour autant un facteur important de baisse de participation (Blais et Carty 1990). En outre, dans les systèmes multipartites où une plus grande variété d'idéologies sont représentées au Parlement, particulièrement lorsque de nouveaux groupes comme les environnementalistes y ont des députés, la participation a tendance à être plus élevée (Crepaz 1990).

Quatrièmement, les régimes politiques dotés d'une seule assemblée législative ont un taux de participation plus élevé, toutes choses égales d'ailleurs, que ceux qui en ont deux, comme la plupart des régimes fédéraux. Dans les premiers cas, les électeurs et électrices ont de meilleures chances d'influencer directement les politiques du gouvernement que lorsqu'ils doivent choisir des représentants et représentantes à deux assemblées différentes. Dans ce dernier cas, en effet, les politiques d'État seront vraisemblablement le fruit

de compromis entre les leaders des deux assemblées. Pour des raisons analogues, la participation aux élections nationales dans les régimes fédéraux est affectée par la division des pouvoirs entre deux paliers de gouvernement.

Il a également été démontré que si les électeurs et électrices peuvent facilement se prévaloir du vote par anticipation bien avant le jour du scrutin et que si, en règle générale, on facilite le plus possible la votation, le taux de participation sera plus élevé. En Suède, par exemple, tout électeur peut voter par anticipation jusqu'à vingt-quatre jours avant l'élection, à un bureau de poste local. Depuis le début des années 80, près du tiers de l'électorat suédois s'est régulièrement prévalu de cette possibilité (Black 1991 CR). En Nouvelle-Zélande, on s'est efforcé d'installer les bureaux de vote dans des endroits non habituels, comme des hippodromes, des centres commerciaux et d'autres lieux de rassemblement importants. Dans ces deux pays, où le vote est non obligatoire, les taux de participation sont de beaucoup supérieurs à la moyenne. Le Texas a installé des bureaux de vote à titre expérimental dans des endroits non traditionnels, comme des centres commerciaux, et a recours à des bureaux de vote itinérants. Ces mesures ont contribué à des hausses du taux de participation variant de 18 % à 22 % (Cooper et Christe 1991).

Deux autres mesures favorisent manifestement la participation électorale. La première concerne le jour du scrutin. Au Canada, les élections se tiennent traditionnellement le lundi, sauf s'il s'agit d'un congé fédéral ou provincial, auquel cas elles ont lieu le mardi qui suit. Dans beaucoup de pays européens, les élections se tiennent le dimanche, ce qui entraîne des taux de participation plus élevés. Lors de nos audiences, l'idée de tenir les élections le dimanche a recueilli l'appui de certains intervenants, mais d'autres s'y sont fortement opposés, pour des raisons religieuses ou autres.

La deuxième solution serait de rendre le vote obligatoire, comme c'est le cas en Grèce, en Australie, en Belgique, au Luxembourg, en Italie et au Costa Rica. Cependant, aucun de ces pays n'atteint un taux de participation de 100 %, car les excuses valables sont nombreuses, les sanctions peu sévères et la loi n'est pas appliquée avec rigueur. Les principaux arguments en faveur du vote obligatoire sont les suivants : le vote est un devoir civique; il rehausse la légitimité du gouvernement; et les candidats et les partis ne sont pas obligés de consacrer beaucoup de temps et d'argent à la mobilisation de l'électorat. Dans ces pays, le vote obligatoire est organisé en fonction de l'inscription obligatoire sur les listes électorales (Australie, Queensland 1990).

Au Canada, ni l'inscription sur les listes électorales, ni la participation au scrutin ne sont légalement obligatoires. L'État assume traditionnellement la responsabilité de la confection des listes, mais les électeurs et électrices ont le droit de ne pas s'inscrire. Et même s'ils sont inscrits, ils ont le droit de ne pas se rendre aux urnes.

S'il convient de faire tous les efforts possibles pour assurer l'inscription des électeurs et électrices sur les listes et leur permettre de participer

au scrutin, l'intérêt public n'exige pas que le vote soit obligatoire. Dans le système canadien, il est présumé que chacun a le droit de ne pas voter, et nous souscrivons à ce point de vue.

En outre, le vote obligatoire est rarement appliqué de manière efficace ou équitable. Lorsqu'un électeur ou une électrice explique pourquoi il n'a pas voté, on doit lui donner le bénéfice du doute. L'expérience australienne est révélatrice à ce sujet : seules les personnes reconnaissant n'avoir pas voté et n'offrant aucune excuse valable, ou refusant d'en fournir une, font l'objet de poursuites et se voient infliger une amende. Ainsi, la loi n'est appliquée qu'aux personnes qui refusent de voter ou ignorent qu'elles pourraient facilement fournir une excuse acceptable. Dans le premier cas, on poursuit des personnes parce qu'elles ont pris une décision qui devrait relever du libre arbitre; dans le deuxième cas, parce qu'elles ne connaissent pas la loi.

À notre avis, la plupart des Canadiens et Canadiennes n'accepteraient pas le vote obligatoire, en raison de leur conception de la liberté et de la démocratie, et parce qu'une telle mesure serait injuste à l'égard des personnes mal informées de leurs droits. Imposer le vote irait à l'encontre de la tradition canadienne et, de ce fait, l'application de la loi serait difficile. Par ailleurs, en tentant d'appliquer la loi de manière juste et raisonnable, on risquerait fort bien de pénaliser uniquement les personnes qui rejettent le principe du vote obligatoire. En l'absence d'une culture civique favorable à ce principe, la solution serait pire que le problème.

En résumé, les recherches prouvent que les facteurs institutionnels exercent une influence profonde sur la participation électorale. Certains d'entre eux, liés à la structure fondamentale du régime, débordent du domaine de la législation électorale. D'autres, qui se prêteraient plus facilement à une réforme, doivent également être repoussés pour des raisons indépendantes de la participation électorale. Cela dit, les études confirment également l'hypothèse générale voulant qu'on puisse rehausser les taux de participation en modifiant certaines procédures, comme le système d'inscription sur les listes électorales et la procédure de vote. Or, ces facteurs tombent dans le champ de notre mandat et de nos objectifs fondamentaux.

Le vote et l'abstention : facteurs déterminants

Au Canada, le comportement électoral varie selon des caractéristiques liées aux provinces, aux circonscriptions et aux individus. Ces caractéristiques, qui n'ont rien à voir avec les facteurs institutionnels, aident à déterminer pourquoi certaines personnes s'abstiennent de voter, et donc à cerner les procédures administratives qui devraient être modifiées, éliminées ou rajustées, de même que les limites de telles initiatives. Avant de modifier la loi, il importe de savoir pourquoi certaines personnes s'abstiennent de voter. Si, par exemple, nous découvrons qu'un grand nombre des non-votants ne sont tout simplement pas intéressés par les élections ou par le

processus électoral, il est peu probable que des réformes administratives aient un effet significatif. Mais l'inverse pourrait également être vrai.

Les variations selon les provinces et les territoires

La participation aux élections fédérales varie de façon importante selon les provinces, comme on le voit au tableau 2.5. Le taux moyen de participation lors des trois derniers scrutins fédéraux a grandement varié, allant de 64 % à Terre-Neuve à 83 % à l'Île-du-Prince-Édouard. Les autres provinces de l'Atlantique étaient légèrement au-dessus de la moyenne nationale, tandis que le Québec et l'Ontario étaient légèrement au-dessous. Le Manitoba s'inscrivait légèrement sous la moyenne, la Saskatchewan un peu au-dessus, et l'Alberta et la Colombie-Britannique au-dessous, mais pas autant que Terre-Neuve.

Tableau 2.5
Taux de participation moyen : élections fédérales, provinciales et territoriales, 1980–1988

Province ou territoire	Taux de participation fédéral moyen	Taux de participation provincial et territorial moyen
Ontario	74,3	60,8
Québec	73,0	77,7
Nouvelle-Écosse	74,3	72,5
Nouveau-Brunswick	74,6	82,0
Manitoba	72,3	70,9
Colombie-Britannique	76,0	77,4
Île-du-Prince-Édouard	83,0	82,1
Saskatchewan	75,7	83,1
Alberta	68,3	55,6
Terre-Neuve	63,7	78,7
Yukon	75,0	78,4
Territoires du Nord-Ouest	68,7	70,6
Taux de participation fédéral moyen	73,2	

Sources : Rapports des directeurs généraux des élections dans les provinces et au fédéral.

On dit parfois que la divulgation des premiers résultats des provinces de l'Est contribue à faire baisser le taux de participation dans l'Ouest. Comme les bureaux de vote ferment partout à 20 h, heure locale, les électeurs et électrices de l'Ouest peuvent prendre connaissance du résultat national avant la fermeture de leurs bureaux, ce qui risque de réduire leur participation. On observe cependant que dans les deux provinces les plus touchées par ce phénomène, l'Alberta et la Colombie-Britannique, le taux de participation est plus faible pour les élections provinciales que pour les élections

fédérales. De surcroît, dans les parties de la Saskatchewan situées dans le fuseau horaire des Rocheuses (le même fuseau que l'Alberta), la participation aux scrutins fédéraux est supérieure à la moyenne nationale et correspond au taux de participation le plus élevé enregistré pour l'ensemble de la province.

Une analyse plus poussée de l'influence du fuseau horaire sur les résultats par circonscription ne révèle aucune corrélation statistique significative. En fin de compte, nos études nous portent à croire que l'effet potentiel du fuseau horaire ne constitue pas un déterminant important de l'abstention dans les provinces de l'Ouest (Eagles 1991b CR). Cela dit, il n'est pas exclu que certains électeurs et électrices de l'Ouest n'aiment pas se faire rappeler le poids électoral des provinces centrales, ce qui peut en amener certains à décider de s'abstenir à l'occasion.

On peut comprendre que les électeurs et électrices de l'Ouest canadien aient le sentiment que leur suffrage a moins de valeur parce que le résultat national a souvent été proclamé avant qu'ils déposent leur bulletin. Par exemple, aux élections de 1980, on savait déjà, après l'annonce des résultats de l'Ontario, que les libéraux avaient gagné assez de sièges pour former le gouvernement. Par contre, si les résultats avaient été annoncés de l'ouest vers l'est, il aurait fallu attendre ceux de l'Île-du-Prince-Édouard pour savoir qui formerait le gouvernement. Il est difficile de concevoir que, si tel avait été le cas, le vote n'aurait pas pris un tout autre sens pour les électeurs de l'Ouest.

La nature des circonscriptions

Au niveau des circonscriptions, il faut tenir compte à la fois de la situation socio-économique de la région et de la dynamique propre aux luttes électorales qui s'y déroulent. Les recherches démontrent que les différences à ces égards se répercutent sur les taux de participation. Il est possible d'évaluer ces facteurs en établissant un profil statistique des circonscriptions fédérales. Par exemple, à l'aide des données de Statistique Canada, on peut déterminer la proportion de familles à faible revenu dans chaque circonscription, le pourcentage de diplômés universitaires ou la proportion de personnes exerçant une profession libérale ou occupant un poste de cadre.

On peut démontrer ainsi que divers facteurs socio-économiques sont en corrélation directe avec la participation électorale. Premièrement, la courbe de participation suit la courbe du revenu moyen dans la circonscription. Deuxièmement, le profil professionnel de la circonscription a une certaine incidence sur la participation : celle-ci est plus élevée, par exemple, dans les circonscriptions où il y a davantage de professionnels et de cols blancs. Troisièmement, la mobilité de la population entre circonscriptions joue aussi un rôle important : plus la population est stable, plus la participation est élevée. Finalement, toutes choses égales d'ailleurs, la participation a tendance à être plus faible dans les circonscriptions où la population autochtone est importante (Eagles 1991b CR).

D'un autre côté, les recherches montrent qu'au Canada, les divers facteurs liés au contexte politique, comme le niveau des dépenses engagées pour une campagne, une lutte plus ou moins serrée entre les candidats et candidates et la présence d'un petit parti ou de candidats indépendants (facteurs qui, pourrait-on croire, susciteraient un plus grand intérêt envers la campagne locale ou qui feraient croire que les voix individuelles comptent davantage) ont en réalité peu d'influence sur la participation d'une circonscription à l'autre (Eagles 1991b CR).

Même si des événements ou des débats propres à une élection peuvent affecter les taux de participation, nos études montrent en définitive que le profil socio-économique de la circonscription a une plus forte incidence sur la participation électorale que des facteurs politiques comme les dépenses électorales. Cela correspond d'ailleurs aux conclusions de recherches similaires menées dans d'autres pays.

Il faut souligner cependant que le profil socio-économique de la circonscription est, tout au plus, relié ou corrélé à la participation. L'utilisation de données globales ne permet jamais d'établir avec une certitude absolue les liens précis entre ces facteurs contextuels et la participation, ni comment ces facteurs jouent au niveau individuel. Par exemple, la faiblesse relative de la participation électorale dans les milieux socio-économiquement faibles reflète vraisemblablement la somme des caractéristiques individuelles. En outre, le contexte global de la circonscription peut jouer sur le taux de participation, de sorte que même les personnes mieux nanties résidant dans une circonscription économiquement défavorisée pourraient être moins enclines à voter. En conséquence, les effets observés peuvent résulter d'une combinaison des facteurs cités ci-dessus.

Les caractéristiques socio-démographiques

La relation générale entre les facteurs socio-économiques et la participation électorale au niveau global est confirmée par des enquêtes d'opinion. Comme le montre le tableau 2.6 établi à partir des chiffres de 1984 (année la plus récente pour laquelle de telles données sont disponibles), des variables comme l'âge, le revenu familial, la situation de famille, la profession et la religion ont un effet certain sur le comportement électoral des Canadiens et Canadiennes. Toutes choses égales d'ailleurs, les votants, par rapport aux abstentionnistes, sont en général plus âgés; mieux instruits; plus souvent mariés; ont un emploi et un revenu familial plus élevé; sont nés au Canada; occupent un poste administratif ou travaillent au foyer; et appartiennent à l'un des principaux groupes religieux (Pammett 1991 CR; MacDermid 1991 CR). Dans le passé, au Canada comme ailleurs, il y avait également une nette différence selon le sexe : les femmes étaient moins nombreuses à voter que les hommes. Ces dernières années, cependant, l'écart s'est considérablement rétréci (Canadian National Election Study 1984; Étude électorale canadienne 1988).

Parmi toutes ces variables, l'âge est le plus important : quelles que soient leurs autres caractéristiques, les personnes plus âgées ont tendance

à voter plus régulièrement que les jeunes. En combinant ces variables aux paramètres provinciaux, on peut montrer que certains sous-groupes s'éloignent beaucoup de la norme. Les jeunes étudiants et étudiantes célibataires sans affiliation religieuse et vivant en Colombie-Britannique affichaient un taux de participation électorale d'environ 40 % seulement. Par contre, les personnes mariées, d'âge mûr, instruites, de profession libérale, de religion protestante ou catholique et habitant l'Île-du-Prince-Édouard sont susceptibles de voter dans une proportion d'environ 90 %. Ainsi, au-delà des grandes catégories, les variations entre sous-groupes peuvent être très prononcées.

Tableau 2.6
Caractéristiques démographiques des électeurs et électrices ayant voté, 1984

Âge					
18–21	22–29	30–39	40–49	50–59	60+
63 %	71 %	83 %	85 %	88 %	88 %
Revenu familial (milliers de dollars)					
Moins de 10	10–15	15–20	20–30	30–40	40+
74 %	77 %	79 %	81 %	82 %	86 %
Situation de famille					
Célibataires		Veufs, séparés, divorcés			Mariés
70 %		77 %			84 %
Domaine d'activité					
Étudiants	Chômeurs	Cols bleus	Bureau, vente	Travail au foyer	Professions libérales, affaires
68 %	70 %	77 %	81 %	82 %	85 %
Religion					
Autre	Aucune	Juive		Catholique	Protestante
71 %	72 %	78 %		82 %	82 %

Source : D'après Pammett 1991 CR.

Note : Les pourcentages correspondent à la proportion des électeurs et électrices qui ont voté dans chaque catégorie. Par exemple, 63 % des personnes qui avaient entre 18 et 21 ans ont exercé leur droit de vote aux élections de 1984; donc, 37 % n'ont pas voté.

Les attitudes politiques

Les personnes qui votent et celles qui s'en abstiennent diffèrent également sur le plan des attitudes politiques. Comme on le voit au tableau 2.7, les votants sont plus nombreux que les abstentionnistes à croire que leur vote individuel influence le résultat des élections, à se renseigner sur la politique et à s'intéresser aux élections et à la politique en général.

Même si ces résultats ne sont guère surprenants, ils n'en montrent pas moins que les votants et les abstentionnistes ont des attitudes différentes face à la démocratie électorale, et que les abstentionnistes sont plus susceptibles d'être désintéressés de la politique. En particulier, les réponses à la question sur l'importance du vote indiquent le niveau de désillusion ou de désintérêt de certains répondants et répondantes.

Tableau 2.7
Attitudes des électeurs et électrices ayant voté, 1984

Voter ne sert à rien			
Fortement d'accord 63 %	D'accord 70 %	En désaccord 83 %	Fortement en désaccord 92 %
Lit des articles sur la politique			
Souvent 91 %	Parfois 85 %		Rarement/ jamais 73 %
S'intéresse aux élections			
Très intéressé 95 %	Assez intéressé 93 %		Peu/pas du tout intéressé 67 %
S'intéresse à la politique			
Très intéressé 98 %	Assez intéressé 92 %		Pas très intéressé 79 %

Source : D'après Pammett 1991 CR.

Note : Les pourcentages correspondent à la proportion des électeurs et électrices qui ont voté dans chaque catégorie. Par exemple, 63 % des personnes qui étaient fortement d'accord avec l'affirmation selon laquelle « voter ne sert à rien » ont voté au scrutin de 1984 alors que 37 % des personnes de ce groupe se sont abstenues.

Les motifs d'abstention

En plus d'étudier les caractéristiques socio-économiques des électeurs et électrices qui ne votent pas, il est important de connaître les raisons de leur abstention à telle ou telle élection, surtout dans le cas des abstentionnistes « occasionnels », beaucoup plus nombreux que les « invétérés ». Leurs motifs peuvent généralement être cernés à l'aide de sondages. L'abstention peut représenter un rejet de la politique électorale, ne serait-ce que pour un scrutin en particulier; ou l'électeur a pu trouver qu'il était peu commode, voire impossible, de voter, soit parce qu'il n'était pas inscrit, soit parce qu'il lui a été impossible de quitter la maison ou de se rendre au bureau de vote.

On voit ainsi apparaître deux types de personnes qui disent s'abstenir. D'abord, il y a celles qui sont trop occupées ou trop peu intéressées pour voter : nous les désignerons comme les « indifférents ». Ensuite, il y a ceux et celles qui n'ont pas été inscrits sur les listes électorales et qui n'étaient donc pas en mesure de voter, ou qui étaient absents ou malades, particulièrement le jour du scrutin, et qui étaient dans l'impossibilité de voter : nous désignerons ces personnes, qui sont empêchées de voter pour des raisons administratives, comme les « exclus ». Ce ne sont pas tous les abstentionnistes qui sont désintéressés ou indifférents; nombre d'entre eux ont jugé qu'il était trop difficile ou trop coûteux de participer à un scrutin particulier.

Parmi les personnes qui n'ont pas voté aux élections de 1974, de 1980 et de 1984, 53 %, 56 % et 43 % respectivement disent avoir été absentes ou malades ou ne pas avoir été recensées, comme le montre le tableau 2.8. Ainsi, environ la moitié n'étaient simplement pas intéressées alors que les autres se proposaient de voter mais n'ont pu le faire pour les raisons précitées.

Tableau 2.8
Motifs d'abstention électorale, 1974, 1980 et 1984
(en pourcentage)

	1974	1980	1984
Absent	38	39	23
Malade	13	13	9
Occupé	10	2	19
Indifférent	37	40	39
Non recensé	2	6	11
Total	100	100	100
N	*(437)*	*(182)*	*(483)*

Source : Pammett 1991 CR, d'après les sondages Gallup et Canadian National Election Study (1974, 1980, 1984).

Comme on le voit au tableau 2.9 ci-dessous, les « exclus » (ou personnes empêchées de voter pour des raisons administratives) sont en général plus jeunes, moins instruits et plus souvent célibataires que les personnes qui votent; mais en même temps, ils sont plus susceptibles d'être âgés, mariés et instruits que les « indifférents ». Par exemple, seulement 18 % des personnes qui ont voté ont de 18 à 25 ans, par rapport à 45 % des indifférents dans le même groupe d'âge. De même, 25 % de l'ensemble des électeurs et électrices avaient fait des études universitaires, par rapport à seulement 12 % des indifférents.

Tableau 2.9
Comparaison socio-démographique entre votants, exclus et indifférents
(en pourcentage)

	Votants	Exclus	Occupés ou indifférents
Âge			
18–25	18	35	45
Situation de famille			
Mariés	72	57	48
Études universitaires	25	16	12

Source : Données fournies à la Commission par Jon Pammett, d'après les sondages Gallup et Canadian National Election Studies.

Note : Les cases représentent le pourcentage des votants (personnes ayant voté), des exclus (abstentionnistes empêchés de voter pour des raisons administratives) et des abstentionnistes occupés ou indifférents selon chaque variable socio-démographique; par exemple, 72 % des votants sont mariés, par rapport à 48 % des indifférents.

D'autre part, comme on le voit au tableau 2.10, les personnes empêchées de voter pour des raisons administratives, même si elles ont une attitude moins positive face à la politique et au processus électoral que celles qui ont voté, n'en sont pas moins plus positives que les personnes indifférentes. Par exemple, 26 % des abstentionnistes « occupés ou indifférents » étaient fortement d'accord pour affirmer que « voter ne sert à rien », contre 6 % seulement des personnes qui ont voté.

Il est raisonnable de croire que 50 % des « exclus » voteraient probablement si les obstacles actuels étaient supprimés, ce qui aurait pour effet d'accroître le taux de participation électorale par près de 4,5 points de pourcentage. En outre, si l'on suppose qu'environ 25 % des « indifférents », surtout ceux qui étaient trop occupés, voteraient également si le processus électoral était plus accessible, le taux monterait encore de 3 points de pourcentage. Ces deux augmentations combinées pourraient contribuer à accroître le taux de participation aux élections fédérales de plus de 7 points de pourcentage (Pammett 1991 CR).

Tableau 2.10
Comparaison d'attitudes entre votants, exclus et indifférents
(en pourcentage)

	Votants	Exclus	Occupés ou indifférents
Voter ne sert à rien			
Fortement d'accord	6	15	26
Lit des articles sur la politique			
Souvent	46	28	11
S'intéresse aux élections			
Très intéressé	38	17	6
S'intéresse à la politique			
Très intéressé	19	13	6

Source : Données fournies à la Commission par Jon Pammett d'après les sondages Gallup et Canadian National Election Studies.

Note : Les pourcentages indiquent la proportion des votants (personnes ayant voté), des exclus (abstentionnistes empêchés de voter pour des raisons administratives) et des abstentionnistes occupés ou indifférents qui ont donné une réponse, pour chaque catégorie d'attitudes mentionnée au tableau 2.7.

Les données montrent donc que si les électeurs et électrices qui affirment avoir été empêchés de voter pour des raisons d'ordre administratif sont, dans l'ensemble, moins intéressés à la politique que les personnes qui ont effectivement voté, ils ne sont pas aussi désengagés politiquement que ceux qui se disent désintéressés. S'ils n'ont pas voté à tel ou tel scrutin, ils ne rejettent pas nécessairement le processus électoral. Cela reflète plutôt le fait que certains n'avaient pas été recensés et que d'autres n'ont pu voter pour d'autres raisons, pour cause d'absence ou de maladie par exemple.

Les personnes raisonnablement motivées trouveront généralement le moyen de surmonter les obstacles pour se rendre aux urnes. Celles qui le

sont moins ne seront pas disposées à surmonter les mêmes obstacles ou n'en seront pas capables, et pourraient bien être découragées de voter même si elles en avaient l'intention à l'origine. Il s'agit de personnes qui ont déjà voté par le passé et pourraient bien voter à l'avenir, mais les chances qu'elles le fassent dépendent vraisemblablement de leur facilité d'accès aux urnes.

En somme, toute réforme qui rendrait l'inscription et la votation plus accessibles assurerait vraisemblablement une participation accrue des abstentionnistes occasionnels. L'objectif de la réforme électorale doit être d'éliminer ou à tout le moins de réduire autant que possible les obstacles actuels et les coûts de la votation pour les électeurs et électrices, sans compromettre l'intégrité du processus électoral.

L'INSCRIPTION ET LE VOTE : VERS UN SYSTÈME PLUS CONVIVIAL

Introduction

Pour que tous les électeurs et électrices aient la possibilité d'exercer leur droit de vote, il importe que les mécanismes d'inscription et de vote favorisent la participation électorale. Il faut revoir le système d'inscription en profondeur pour qu'il soit accessible à tous les électeurs désireux de s'inscrire et pour qu'il rejoigne l'ensemble de l'électorat de manière aussi complète et précise que possible. Quant au processus de votation, il faut éliminer ce qu'il a de rigide et de complexe, y intégrer les pratiques optimales observées dans les provinces canadiennes et ailleurs et, de façon générale, le rendre plus convivial, tout en préservant l'intégrité du système électoral.

En raison du caractère technique des mécanismes en cause, les réformes qui s'imposent sont nécessairement de nature détaillée. Dans le présent chapitre, nous n'expliquons que l'esprit et les grandes lignes des réformes que nous tenons pour essentielles. On trouvera dans le volume 2 du présent rapport un examen détaillé de ces questions ainsi que des recommandations spécifiques.

L'inscription des électeurs et électrices

L'inscription des électeurs et électrices sert deux buts fondamentaux : elle permet d'établir qui a le droit de voter et sert à empêcher qu'une même personne vote plus d'une fois. Elle assure pour ainsi dire un contrôle d'intégrité. Par ailleurs, la liste électorale sert d'outil aux candidats et candidates et aux partis dans leurs efforts pour solliciter des votes et pour inciter leurs partisans à se rendre aux urnes le jour du scrutin. Par ce biais, elle s'avère un instrument important de mobilisation et favorise ainsi la participation politique et électorale.

Au Canada, l'inscription électorale comporte trois facettes :

1. Un recensement des électeurs et électrices administré dans chaque circonscription par un directeur ou une directrice du scrutin, qui emploie à cette fin des recenseurs dans chaque section de vote;

2. Une révision de la liste préliminaire issue du recensement. Cette étape sert de procédure d'appel : les gens peuvent faire ajouter ou retirer leur nom, apporter des corrections ou exprimer leur opposition à l'inscription d'autres noms;
3. En milieu rural, les personnes absentes de la liste peuvent s'inscrire, et donc voter, le jour du scrutin à leur bureau de vote à condition qu'un autre électeur inscrit relevant de la même section de vote réponde d'elles.

Dans le domaine du recensement électoral, le Canada se distingue des autres démocraties sous deux aspects importants. D'abord, l'inscription incombe à l'État, qui en assure la mise en œuvre grâce à un recensement conduit dans chaque circonscription par des recenseurs, sous la responsabilité des directeurs du scrutin. Deuxièmement, le recensement ne se fait qu'après le déclenchement d'une élection.

Ceux et celles qui ont témoigné à nos audiences publiques ont fortement appuyé cette façon de procéder, qui confère à l'État la responsabilité de rechercher et d'inscrire les électeurs. Les Canadiens et Canadiennes ne veulent aucunement d'un système d'inscription volontaire où il incomberait à chaque individu de s'inscrire ou de vérifier s'il figure sur la liste électorale. L'expérience des États-Unis, entre autres, a démontré qu'un tel système implique de sérieuses entraves au vote (Courtney et Smith 1991 CR). D'un point de vue pratique, l'inscription volontaire n'assure pas efficacement le droit de vote, comme en témoignent les luttes qui se poursuivent, encore aujourd'hui, pour réformer le système américain. La Grande-Bretagne aussi a sa part de problèmes avec son système d'inscription, qui est essentiellement volontaire. Une étude publiée en 1987 montre qu'en 1981, quelque 2,5 millions de Britanniques ayant le droit de voter ne figuraient pas sur la liste électorale alors que 2,6 millions d'autres s'y trouvaient par erreur (Pinto-Duschinsky et Pinto-Duschinsky 1987).

À notre avis, l'inscription doit continuer de relever de l'État et devrait se fonder sur le principe de la confiance. En appuyant notre réforme sur ces deux piliers, nous pourrions préserver l'intégrité du système électoral tout en assurant une inscription plus complète et plus précise des électeurs et électrices.

La réforme de l'inscription

Le système actuel d'inscription présente plusieurs lacunes. D'abord, il laisse de côté bon nombre d'électeurs et électrices, surtout dans les grandes régions urbaines. Parmi les personnes les plus souvent laissées pour compte figurent les sans-abri et les personnes résidant dans des foyers d'accueil temporaires, les étudiants et étudiantes résidant loin du foyer familial et désirant voter dans leur circonscription d'origine, les personnes qui ont du mal à entendre ou à lire, et celles qui se méfient des visites inopinées ou des représentants du gouvernement.

En outre, le processus de révision, qui permet d'inscrire sur les listes électorales les personnes qui n'ont pas été recensées, est trop complexe, trop lourd et trop limité pour jouer ce rôle vital de manière efficace. Enfin, les personnes dont le nom ne figure pas sur la liste électorale ne sont autorisées à s'inscrire et à voter le jour du scrutin que si elles résident dans une section de vote rurale, selon la définition de la *Loi électorale*. Autrement dit, les électeurs et électrices des sections de vote urbaines n'ont pas accès à cette procédure; s'ils n'ont pas pu s'inscrire à l'étape du recensement ou de la révision, ils ne sont tout simplement pas admis à voter.

Du fait de ces lacunes, une partie non négligeable de l'électorat est privée de son droit de vote pour des raisons purement administratives, ce qui est d'autant moins légitime qu'il suffirait d'un certain nombre de réformes pour abolir ces obstacles. Comme on le verra dans le volume 2, ces réformes concernent la modification des techniques de recensement et de révision, ainsi que l'octroi à tous les électeurs et électrices du droit de s'inscrire le jour même du scrutin.

Par ailleurs, le recensement n'est pas la seule technique efficace, ni toujours la moins onéreuse, pour confectionner des listes électorales préliminaires. Par exemple, pour les élections générales de 1980, le directeur général des élections jugea qu'il n'avait pas assez de temps pour préparer le recensement et décida que les listes définitives établies neuf mois plus tôt pour les élections de 1979 constitueraient des listes préliminaires satisfaisantes qu'il suffirait de réviser par une campagne spéciale d'inscription. Cette solution s'avéra beaucoup moins onéreuse qu'un nouveau recensement complet. En outre, elle provoqua moins de plaintes qu'à l'habitude, et la grande majorité auraient d'ailleurs pu être évitées si les électeurs et électrices des sections de vote urbaines avaient pu s'inscrire le jour du scrutin.

L'expérience de 1980 prouve qu'une révision bien conduite peut aboutir à des listes de bonne qualité s'il existe déjà des listes électorales relativement complètes. Deux provinces, l'Ontario et la Colombie-Britannique, tiennent des listes électorales à jour. En Ontario, ces listes sont tenues par le ministère du Revenu et servent aux élections municipales et scolaires. En Colombie-Britannique, elles sont tenues par la commission électorale de la province et servent aux élections provinciales, municipales et scolaires. Moyennant la collaboration de tous et certaines modifications techniques, Élections Canada pourrait acheter ces listes et s'en servir comme listes électorales préliminaires dans les élections fédérales, ce qui rendrait le recensement inutile dans ces deux provinces et permettrait une économie appréciable de fonds publics. Comme nous l'indiquons dans le volume 2, nos études montrent que cette solution serait réaliste et bénéfique.

Sauf en Colombie-Britannique, les provinces et les territoires ne tiennent pas un registre électoral permanent; la plupart effectuent des recensements pour préparer des listes préliminaires durant la période électorale. En Alberta, le recensement est effectué tous les trois ans, en dehors des périodes électorales. À Terre-Neuve, il est effectué sur décision du Cabinet provincial.

Ainsi, il existe dans tous les cas des listes électorales que l'on pourrait utiliser comme listes fédérales préliminaires si elles étaient assez récentes, moyennant la collaboration et les ajustements appropriés. Dans l'ensemble du Canada, les directeurs généraux des élections sont conscients qu'il y a duplication dans la confection des listes préliminaires et que cette situation ne répond à aucun impératif d'intérêt public.

Donner au directeur général des élections du Canada le pouvoir d'utiliser les listes provinciales ou territoriales comme listes préliminaires serait déjà un grand pas. Les provinces et les territoires pourraient aussi utiliser une liste fédérale définitive comme liste préliminaire si la liste fédérale était récente. Le dernier recensement fédéral et l'ensemble des derniers recensements provinciaux ayant coûté un peu plus de 27 et de 30 millions de dollars respectivement, une telle réforme entraînerait des économies considérables. En outre, l'adoption de cette mesure pourrait inciter d'autres provinces ou territoires à instituer un registre électoral permanent, puisque leur utilisation par tous les paliers de gouvernement justifierait les investissements initiaux.

Le processus de votation

Pour l'immense majorité des électeurs et électrices inscrits, le vote est une démarche simple et accessible. Le jour du scrutin, ils se rendent à leur bureau de vote, non loin de leur domicile, donnent leurs nom et adresse à un scrutateur ou une scrutatrice qui leur remet un bulletin de vote, s'enferment dans un isoloir pour marquer le bulletin, plient celui-ci pour préserver le secret de leur vote et le remettent au scrutateur, qui le dépose dans une urne.

La *Loi électorale du Canada* est cependant déficiente en ce qui touche le cas des personnes qui, pour une raison quelconque, sont dans l'impossibilité d'exercer leur droit de vote selon cette démarche simple et claire. Il est vrai que la Loi prévoit de tels cas dans une certaine mesure, mais son approche générale et ses dispositions spécifiques sont loin d'être conviviales. Elle ne donne pas à tous la même possibilité de voter à un moment autre que le jour du scrutin; pour certains, cette possibilité est même entièrement exclue. De plus, pour se prévaloir de dispositions de ce genre, il faut non seulement les connaître mais savoir à l'avance qu'on devra y recourir.

Pour assurer à tous les électeurs et électrices la possibilité d'exercer leur droit de vote, il nous faut changer l'esprit même de la procédure de votation. Certains éléments considérés jusqu'ici comme des exceptions doivent devenir des extensions de la procédure normale. Il faut également élargir la gamme des solutions de rechange offertes aux électeurs de manière à y inclure des mécanismes déjà éprouvés au Canada ou ailleurs, qui améliorent à la fois l'accès au vote et le niveau de participation électorale. Enfin, il faut s'assurer que ces modifications, ainsi que les dispositions existantes, puissent être facilement comprises et utilisées par les électeurs, les candidats et leurs agents, de même que par les membres du personnel électoral.

Outre le vote normal le jour du scrutin, les options suivantes sont prévues dans la Loi : le vote par anticipation, le vote au bureau du directeur du scrutin, le vote par procuration, le vote dans un bureau itinérant et le scrutin spécial. Cependant, ces dispositions ne s'appliquent qu'à des catégories d'électeurs et électrices étroitement définies et dans certaines circonstances particulières.

Le vote par anticipation permet de voter avant le jour du scrutin, mais seulement pendant trois jours spécifiques. De surcroît, il n'est pas facilement accessible dans de nombreuses sections de vote rurales, en particulier dans les régions éloignées. Les mêmes problèmes, surtout le dernier, sont associés à la disposition qui permet de voter au bureau du directeur du scrutin (qui est une autre forme de vote par anticipation) certains jours précis avant le jour du scrutin.

Les personnes qui ne peuvent voter en personne le jour du scrutin ont une autre solution : le vote par procuration. À certaines conditions, les électeurs et électrices inscrits peuvent en effet nommer une autre personne inscrite pour voter en leur nom au bureau de vote approprié. Par le fait même, l'absent doit cependant rompre le secret de son vote et ne peut avoir la certitude que son mandataire votera selon ses instructions. Mais en plus, les règles et les exigences attachées à cette procédure sont d'une telle complexité qu'elle est peu utilisée.

La Loi prévoit également l'utilisation de bureaux de vote itinérants, mais seulement dans des cas très limités. Ces bureaux se rendent là où se trouvent les électeurs et électrices et ils n'y restent que le temps nécessaire pour tenir le vote. Par exemple, les bureaux de vote établis dans les hôpitaux peuvent être fermés pendant de brèves périodes pour apporter l'urne aux patients alités. On peut également utiliser un bureau itinérant pour les membres des Forces canadiennes et de la fonction publique résidant à l'étranger, ainsi que pour leurs conjoints et personnes à charge.

Finalement, à l'exception des membres et de certains employés des Forces canadiennes en poste au pays ou à l'étranger, des fonctionnaires fédéraux en poste à l'étranger, et de leurs conjoints et personnes à charge, rien n'est prévu pour permettre aux électeurs et électrices vivant hors du pays d'obtenir d'un bureau électoral un bulletin de vote qu'ils pourraient remettre en personne à un membre du personnel électoral ou renvoyer par la poste. Enfin, il n'existe aucun bulletin de vote spécial dont pourraient se prévaloir les personnes handicapées.

La réforme du processus de votation

Pour réformer et actualiser le processus de votation au niveau fédéral, il importe de rendre la *Loi électorale* conviviale, c'est-à-dire l'adapter aux besoins des électeurs et électrices. Certes, cela exigera plusieurs modifications, mais on disposera ensuite d'une procédure plus simple et plus directe, garantissant toujours l'intégrité du vote. Nos recommandations, formulées en détail dans le volume 2, prévoient un processus électoral à deux volets : le scrutin ordinaire et le scrutin spécial.

Le scrutin ordinaire

Nous proposons que la procédure de scrutin ordinaire actuellement utilisée dans les bureaux de vote attribués aux électeurs et électrices ainsi que dans les bureaux de vote par anticipation soit élargie de façon à augmenter considérablement le nombre de cas où l'on pourrait voter dans les bureaux de vote itinérants. Ceux-ci seraient semblables à tous égards aux bureaux ordinaires et par anticipation, sauf qu'ils ne seraient accessibles que le temps nécessaire pour tenir le vote aux endroits spécifiés, par exemple dans les foyers pour personnes âgées ou dans les collectivités éloignées. En ce sens, ils constitueraient un complément utile aux bureaux de vote ordinaires et par anticipation. Nous proposons également d'assouplir les dispositions régissant les bureaux de vote par anticipation de façon à rendre ceux-ci plus accessibles. Toute personne pouvant légitimement croire qu'il lui serait difficile d'exprimer son suffrage dans un bureau de vote ordinaire le jour du scrutin devrait pouvoir voter dans un bureau de vote par anticipation, qui serait ouvert pendant deux jours répartis sur deux fins de semaine consécutives, par souci de commodité.

Le scrutin spécial

Nous recommandons d'autre part d'élargir l'utilisation du scrutin spécial. À l'heure actuelle, seuls les membres des Forces canadiennes en poste au pays ou à l'étranger, les fonctionnaires fédéraux en poste à l'étranger, et leurs conjoints et personnes à charge peuvent se prévaloir du scrutin spécial. Ce mécanisme est extrêmement souple puisqu'il permet de voter en dehors d'un bureau de vote : les personnes concernées reçoivent un bulletin de vote, y inscrivent leur choix et le rendent en personne à un membre du personnel électoral, ou le renvoient par la poste à un bureau électoral. Cette procédure, communément appelée vote par correspondance, existe dans plusieurs pays, dont les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Australie, ainsi qu'au Québec, au Nouveau-Brunswick, au Manitoba, en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et en Alberta. Elle constitue une solution de rechange souple.

L'octroi de temps libre pour voter

Selon la *Loi électorale*, tout employé ayant qualité d'électeur a droit à quatre heures consécutives pour voter durant les heures d'ouverture du bureau de vote, le jour du scrutin. Si l'horaire de travail de l'employé ne lui permet pas de prendre quatre heures consécutives, l'employeur est tenu de lui donner le temps libre nécessaire, rémunéré au taux habituel. Quand un employeur est tenu d'octroyer du temps libre à son personnel pour lui permettre de voter, les heures en question peuvent être établies à la convenance de l'employeur. Tout employeur qui enfreint cette disposition de la Loi commet une infraction.

La règle des quatre heures, adoptée pour la première fois dans la *Loi des élections fédérales* de 1920, vise à garantir que tous les électeurs et électrices

jouissent d'une possibilité raisonnable d'exprimer leur suffrage le jour du scrutin. Elle contribue indéniablement à garantir le droit de vote et existe sous des formes variables dans toutes les provinces, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi que dans la plupart des autres démocraties.

L'obligation faite aux employeurs est d'assurer que leur personnel dispose de quatre heures consécutives pour voter. Cela ne signifie nullement qu'ils doivent prélever ces quatre heures sur les horaires de travail. En fait, les employeurs s'arrangent généralement pour combiner le temps libre nécessaire avec les heures durant lesquelles leur personnel ne doit normalement pas travailler, l'essentiel étant que le personnel dispose de quatre heures consécutives pendant les heures d'ouverture des bureaux de vote.

En outre, les employeurs ne devraient pas être tenus de rémunérer leurs employés et employées pour quatre heures de temps libre; il devrait être suffisant dans tous les cas, à quelques rares exceptions près, de fournir un maximum de deux heures rémunérées au taux de rémunération habituel. Par exemple, les personnes qui effectuent des quarts de travail de douze heures englobant les heures d'ouverture des bureaux de vote le jour du scrutin et qui ne peuvent aller voter dans une période de deux heures, pourraient se prévaloir du scrutin spécial ou du vote par anticipation. Quant aux employés payés à l'heure, à la pièce ou selon une autre formule, et qui doivent travailler pendant le temps libre alloué pour voter, ils devraient recevoir une rémunération équivalente à celle qu'ils auraient gagnée normalement, jusqu'à concurrence de deux heures.

Employeurs et employés devraient s'entendre sur le temps libre octroyé pour voter. Les employés devraient donner à leur employeur un préavis adéquat du moment où ils ont l'intention de voter, les employeurs conservant le droit de déterminer quand le temps libre sera pris par les employés et employées. En outre, les employeurs ne devraient pas être tenus de rémunérer les employés pour des heures de vote prises en dehors de leur période normale de travail.

Le droit des électeurs et électrices au temps libre ne s'applique pas à certaines catégories de personnes travaillant dans l'industrie du transport si elles sont admises à voter par procuration ou ne travaillent pas dans la circonscription où elles sont inscrites et que leur lieu de travail se trouve à plus de quatre heures de leur bureau de vote. Dans le cadre de nos recommandations, ces personnes pourraient désormais se prévaloir du scrutin spécial ou du vote par anticipation. En outre, les personnes qui travaillent trop loin de leur bureau de vote pour pouvoir aller voter pendant les heures d'ouverture de ce dernier, ne devraient pas recevoir de temps libre pour voter puisque cela imposerait une contrainte à leur employeur sans que cela serve le but de la Loi. Ces personnes devraient également recourir au scrutin spécial ou au vote par anticipation. Finalement, le personnel électoral ne devrait pas bénéficier de cette disposition puisqu'il a la responsabilité d'administrer le vote le jour du scrutin.

Recommandation 1.2.11

Nous recommandons :

a) que tout employé ou employée admis à voter bénéficie de quatre heures consécutives pour voter le jour du scrutin;
b) que les employeurs soient tenus d'octroyer tout le temps libre nécessaire pour que leurs employés et employées disposent de ces quatre heures consécutives, à la convenance de l'employeur;
c) que les employeurs soient tenus de rémunérer les employés et employées à leur taux habituel pour les heures libres ainsi octroyées, jusqu'à concurrence de deux heures; et
d) que cette disposition ne s'applique pas aux personnes faisant partie du personnel électoral le jour du scrutin, au personnel de la Commission électorale du Canada, ni aux personnes qui, en raison de leur emploi, sont trop éloignées de leur bureau de vote pour pouvoir y voter le jour de scrutin, pendant les heures d'ouverture de ce bureau.

NOTES

1. Étaient qualifiés d'« émancipés » les Amérindiens qui avaient renoncé à leur statut d'Amérindiens.

2. *Loi sur le Curateur public et modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives* (S.Q. 1989, c. 54); *Loi sur la protection du malade mental* (R.S.Q. P-41); *Loi sur la santé mentale* (R.S.O. 1980, c. 262); *Loi sur l'incapacité mentale* (R.S.O. 1980, c. 264); *Loi d'interprétation* (R.S.O. 1980, c. 219); *Dependant Adults Act* (R.S.A. 1980, c. D-32); *Mental Health Act* (R.S.A. 1980, c. M-13.1); *Loi sur la santé mentale* (R.S.M. 1970, c. M110); *Mental Health Act* (R.S.B.C., c. 256); *Neglected Adults Welfare Act* (S.N. 1973, No. 81); *Loi sur les personnes déficientes* (R.S.N.B. 1973, c. I-8); *Mental Health Act* (R.S.P.E.I. 1974, c. M-9); *Incompetent Persons Act* (R.S.N.S. 1967, c. 135); *Mentally Disordered Persons Act* (R.S.S. 1978, c. M-14); *Mental Health Act* (R.S.N. 1971, No. 80); *Mental Health Services Act* (S.S. 1984-85-86, c. M-13.1); *Mental Health Act* (R.S.N.B. 1973, c. M-10); *Mental Health Act* (S.N.W.T. 1985, c. 6); *Mental Health Act* (R.S.Y. 1986, c. 115); *Mentally Incompetent Persons' Estates Act* (R.S.N. 1971 No. 234); *Dependant Adults Act* (S.S. 1989-90, c. D-25).

3

L'ACCESSION AUX FONCTIONS ÉLECTIVES

INTRODUCTION

TOUT CITOYEN ET CITOYENNE du Canada est éligible à la Chambre des communes, selon la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ce droit, comme tous les autres qui sont garantis par la Charte, ne peut être restreint que « par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Les critères d'éligibilité sont énoncés dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et dans la *Loi électorale du Canada*.

Ces critères sont d'une grande importance, car ils déterminent l'éligibilité des citoyens et citoyennes – c'est-à-dire leur capacité légale à être élus – ainsi que les conditions à remplir pour briguer un siège à la Chambre des communes. À chacun de ces égards, le droit de candidature doit être examiné dans le contexte du régime parlementaire actuel et à la lumière des normes qui devraient régir l'accès aux suffrages dans une société libre et démocratique.

Dans un régime représentatif, le gouvernement appartient aux citoyens dans la mesure où ces derniers ont le droit de se présenter aux élections. Les Canadiens et Canadiennes élisent directement les personnes qui siègent à la Chambre des communes, c'est-à-dire les députés. En revanche, le premier ministre et les membres du Cabinet, à titre de ministres de la Couronne constitutionnellement investis du pouvoir exécutif, ne sont pas élus directement, mais choisis dans le cadre de notre système de gouvernement responsable. Il en est de même des membres de la magistrature, qui sont nommés par le premier ministre en vertu du pouvoir exécutif de la Couronne. La deuxième chambre du Parlement, le Sénat, est aussi nommée par l'exécutif. Les députés et députées, dont le mandat ne peut dépasser cinq ans, constituent donc le seul lien direct entre les Canadiens et les organes gouvernementaux.

Au Canada, les élections sont essentiellement des compétitions entre représentants de partis politiques. Les citoyens et citoyennes qui désirent briguer sérieusement un siège aux Communes doivent d'abord être choisis par l'un de ces partis. En 1988, par exemple, les candidats et candidates non affiliés (c'est-à-dire les indépendants et ceux qui représentaient des partis n'ayant pas satisfait aux exigences d'enregistrement) formaient 9,8 % du nombre total de candidats et ont recueilli moins de 1 % du vote (Bertram 1991 CR). Ainsi, le droit de candidature ne peut vraiment s'exercer

que dans la mesure où le processus de sélection au sein des partis donne une chance égale à chacun et chacune.

La question des candidatures comporte donc deux volets : les critères d'éligibilité, qui sont énoncés dans la Constitution et la *Loi électorale*; et les modalités de sélection des candidats et candidates des partis. Le premier volet constitue le fondement officiel ou juridique du droit d'être candidat et le deuxième, la *realpolitik* de ce droit. Notre mandat nous appelle à examiner les deux volets.

LE DROIT DE BRIGUER LES SUFFRAGES

La *Loi électorale du Canada* stipule qu'un candidat ou une candidate doit avoir qualité d'électeur. Mais ce n'est pas une condition suffisante. Il faut faire la distinction, en effet, entre le droit de voter et le droit d'être candidat. Le premier permet de participer au choix des élus et élues alors que le second permet de se porter candidat à une charge élective. Chacun est assorti de responsabilités et d'obligations différentes : les candidats et les élus ont plus de responsabilités et d'obligations que les électeurs parce qu'ils sont censés agir au nom de leurs concitoyens et concitoyennes. Au Canada comme dans d'autres pays démocratiques, la législation électorale reconnaît cette distinction depuis longtemps.

L'évolution des critères de candidature

Comme pour le droit de vote, les lois régissant le droit d'être candidat ou candidate aux élections fédérales ont suivi un cheminement complexe. À l'époque de la Confédération, on ne pouvait s'entendre sur une loi fédérale énonçant les critères à remplir pour être candidat ou député à la Chambre des communes. On a toutefois convenu d'interdire l'élection des sénateurs aux Communes et une disposition à cet effet a été incluse dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* adopté en 1867 (désigné aujourd'hui sous le nom de *Loi constitutionnelle de 1867*). On appliqua donc les lois provinciales concernant le droit de candidature de la même manière qu'on appliqua les lois provinciales concernant le droit de vote. Les critères d'éligibilité variaient donc d'un bout à l'autre du pays.

Les provinces avaient certaines exigences communes : les candidats devaient être des sujets britanniques de sexe masculin et avoir au moins 21 ans. Chaque province avait aussi des exigences de propriété plus sévères pour les candidats que pour les électeurs, quoique le seuil précis variait d'une province à l'autre. À la naissance de la Confédération, toutes les provinces avaient également convenu d'exclure les juges de l'appareil législatif et donc des compétitions électorales. De plus, les fonctionnaires et les personnes détenant des contrats gouvernementaux ne pouvaient pas siéger aux Communes. Parce qu'ils touchaient un traitement en plus de leur rétribution de députés, les ministres de la Couronne entraient dans la catégorie des fonctionnaires. Ainsi, les députés qui étaient nommés ministres devaient résigner leur siège et briguer de nouveau les suffrages en tant que titulaires

d'un portefeuille ministériel, afin d'obtenir l'aval de l'électorat pour cette dérogation à la règle. Enfin, les personnes reconnues coupables de pratiques électorales malhonnêtes ou illégales étaient frappées d'inéligibilité pour des périodes déterminées.

Quant au cumul de mandats parlementaires, les règles des provinces étaient moins uniformes. Au Québec et en Ontario, les membres des assemblées législatives pouvaient détenir concurremment un siège à la Chambre des communes. Au Nouveau-Brunswick, les députés provinciaux pouvaient se porter candidats aux élections fédérales, mais ne pouvaient siéger aux Communes que s'ils résignaient leur siège provincial. En Nouvelle-Écosse, les députés provinciaux ne pouvaient être ni candidats ni députés au niveau fédéral.

Enfin, une personne pouvait se présenter dans plus d'une circonscription mais ne pouvait détenir plus d'un siège aux Communes. Un candidat élu dans plus d'une circonscription devait choisir un seul des sièges qu'il avait remportés.

Le Parlement commença à adopter en 1873 des mesures législatives concernant les conditions à remplir pour être candidat et député fédéral. Cette année-là, il adopta un projet de loi d'initiative parlementaire interdisant aux députés provinciaux d'être candidats aux élections fédérales. La première Chambre des communes comptait des membres des assemblées législatives de l'Ontario et du Québec qui avaient conservé leurs sièges provinciaux. En fait, la majorité des membres des Cabinets des deux provinces détenaient des sièges aux Communes (Ward 1963, 65). L'entrée du Manitoba dans la Confédération en 1871 amena deux autres députés provinciaux aux Communes. L'entente bipartite destinée à mettre fin au cumul de mandats visait à assurer l'indépendance des députés fédéraux vis-à-vis des gouvernements provinciaux.

En 1874, le gouvernement fédéral élimina le critère de la propriété pour les candidats, comme l'avaient déjà fait les gouvernements britannique et américain. Ce critère, de toute façon, n'avait pas été respecté.

En 1878, on renforça les dispositions excluant les fonctionnaires et les détenteurs de contrats gouvernementaux pour mieux garantir l'indépendance des Communes vis-à-vis du gouvernement. La loi de 1878 excluait en outre à titre de candidats les shérifs, les greffiers de la paix, les procureurs de la Couronne dans les comtés et les registraires en raison de leurs responsabilités dans l'administration des élections fédérales (qui étaient toujours conduites par les provinces). Sauf pour cette disposition, la loi fédérale n'a jamais empêché les fonctionnaires provinciaux de se présenter à des élections fédérales.

Certaines personnes, notamment des personnalités de premier plan comme sir Wilfrid Laurier et sir George-Étienne Cartier, se sont présentées dans plus d'une circonscription à la fois. Sir John A. Macdonald a même brigué trois sièges lors d'une même élection générale : deux en septembre 1878 et un troisième le mois suivant – car à cette époque, il n'était pas nécessaire

de tenir le scrutin le même jour dans l'ensemble du pays (Ward 1963, 81). Mais cette pratique n'a jamais été très répandue. En fait, des candidats ont remporté une double victoire dans 14 cas, dont 12 concernaient des chefs de partis. Cette pratique, qui assurait au chef du parti un siège acquis d'avance, tout en lui permettant de contester un siège détenu par l'autre parti, a occasionné, bien entendu, plusieurs élections partielles (Ward 1963, 81–82).

À partir de 1919, le gouvernement fédéral exigea que « les députés élus dans deux circonscriptions ... en choisissent une sous peine d'être pénalisés, à moins d'établir la preuve qu'une des candidatures avait été présentée à leur insu » (Ward 1963, 80–81).

La même année, la *Loi électorale* fut modifiée de façon à étendre aux femmes le droit de voter et le droit de briguer les suffrages.

En 1931, le gouvernement révoqua la disposition exigeant que les ministres nommés après une élection résignent leur siège et briguent de nouveau les suffrages. Cette exigence, qui avait incommodé plus d'un gouvernement, avait été au cœur de la crise constitutionnelle de 1926. Sa révocation fit, dans le cas des ministres, une « exception absolue à la règle générale voulant que les titulaires d'une charge rétribuée ne puissent être candidats aux élections fédérales » (Ward 1963, 97).

En 1948, la *Loi électorale* stipula pour la première fois que les candidats et candidates devaient avoir qualité d'électeur, sans toutefois exiger qu'ils résident dans la circonscription où ils se présentaient. En 1970, la Loi exigea que les électeurs soient citoyens du Canada. Enfin, en 1982, la *Charte canadienne des droits et libertés* consacra le droit de chaque citoyen et citoyenne d'être membre de la Chambre des communes et par conséquent de briguer les suffrages.

Au cours de cette évolution, la loi fédérale a renforcé l'indépendance du Parlement vis-à-vis de l'exécutif fédéral et des instances provinciales. En même temps, elle a maintenu l'inéligibilité de certaines catégories de personnes titulaires de charges publiques ou reconnues coupables de contravention à la *Loi électorale*.

Les critères de candidature

Les candidats et candidates doivent être éligibles à la Chambre des communes, l'éligibilité étant déterminée, entre autres, par la *Loi électorale* et par la Constitution. Certaines exclusions découlent des fonctions occupées par l'aspirant au moment de briguer l'investiture.

La nature de certaines fonctions est incompatible à la fois avec le fait de briguer les suffrages et de siéger aux Communes. Dans d'autres cas, il faut considérer séparément le fait d'être candidat et le fait d'être député. En effet, il est possible que les fonctions en cause ne permettent pas à une personne de siéger à la Chambre, mais lui permettraient de briguer les suffrages. La *Loi électorale* ne fait pas cette nuance, pourtant capitale. Si celle-ci était établie, la personne élue n'aurait qu'à démissionner de ses fonctions avant de siéger à la Chambre.

D'autre part, certaines catégories de personnes devraient peut-être être déclarées inéligibles parce que leur situation particulière les empêche de s'acquitter des responsabilités et des obligations de représentation propres aux membres de la Chambre des communes.

Enfin, la *Loi électorale* stipule qu'un candidat ou une candidate doit avoir qualité d'électeur. Cette condition est raisonnable et nécessaire puisqu'elle détermine qui fait partie du corps politique.

Recommandation 1.3.1

Nous recommandons que seules les personnes ayant qualité d'électeur soient éligibles à la Chambre des communes.

L'incompatibilité de fonctions

Certaines personnes exercent des fonctions incompatibles avec le fait de briguer les suffrages ou de siéger aux Communes : ce sont les sénateurs et sénatrices, les juges et les membres du personnel électoral.

Les sénateurs et sénatrices L'article 39 de la *Loi constitutionnelle de 1867* stipule qu'un sénateur « ne pourra être élu, ni siéger, ni voter comme membre de la Chambre des communes ». Les sénateurs et sénatrices sont déjà membres du Parlement, et la Constitution établit clairement que les deux assemblées du Parlement ont des fonctions, des responsabilités et des pouvoirs distincts dans le processus législatif.

La séparation des effectifs de la chambre haute et de la chambre basse a marqué une étape importante dans la suite de réformes qui ont abouti, vers la fin des années 1840, à l'avènement du gouvernement responsable. Entre autres, cette séparation a assuré l'indépendance de la chambre basse vis-à-vis de l'exécutif, placé sous l'autorité du gouverneur de la colonie.

En séparant les deux chambres, le Canada s'est conformé au modèle britannique. En Grande-Bretagne, en effet, les pairs du Parlement, c'est-à-dire les membres de la Chambre des lords, ont toujours été exclus des Communes. La Chambre des lords a un statut distinct et les deux chambres ont des rôles différents sur le plan de la représentation. Conséquemment, les pairs ne peuvent être candidats à la Chambre des communes. Une controverse éclata à ce sujet en 1960, mais la tradition fut confirmée par l'adoption en 1963 du *Peerage Act*, qui permettait à un pair héréditaire de renoncer à la pairie et ainsi de briguer les suffrages aux Communes. Tout individu nommé pair à vie (l'équivalent d'un sénateur au Canada) allait désormais être tenu de renoncer à sa pairie avant de faire acte de candidature aux Communes.

Au Canada les membres du Sénat sont exclus de la Chambre des communes pour un motif fondamental d'ordre constitutionnel. Nous ne voyons donc aucune raison de changer cette règle.

Recommandation 1.3.2

Nous recommandons que les sénateurs et sénatrices ne puissent briguer un siège à la Chambre des communes tant qu'ils exercent leurs fonctions.

Les juges Selon les termes de la *Loi électorale du Canada*, les juges nommés par le gouverneur en conseil, sauf les juges de la citoyenneté nommés en vertu de la *Loi sur la citoyenneté*, n'ont pas le droit de voter ni, par conséquent, celui de briguer les suffrages. La Cour fédérale du Canada a invalidé la disposition de la *Loi électorale* privant les juges du droit de vote. Nous avons nous-mêmes recommandé, par ailleurs, que les juges puissent voter. Nous ne voyons pas en quoi l'exercice de ce droit – qui est un geste de civisme accompli dans le secret – menacerait leur indépendance ou leur impartialité.

Il ne s'ensuit pas, cependant, que les juges devraient pouvoir siéger aux Communes. L'indépendance de la branche judiciaire est fondamentale dans notre système de gouvernement : on ne peut être membre à la fois de la branche judiciaire et de la branche législative.

Le principe de l'indépendance, comme celui de l'impartialité, interdit également aux juges de se présenter aux élections. Briguer les suffrages, même sans appartenir à une formation politique, c'est prendre parti, ce qui va clairement à l'encontre du principe de l'impartialité. Les hommes et les femmes appartenant à la magistrature doivent être impartiaux, et être perçus comme tels.

Recommandation 1.3.3

Nous recommandons que les juges de juridiction fédérale, provinciale et territoriale, exception faite des juges de la citoyenneté, ne puissent briguer un siège à la Chambre des communes tant qu'ils exercent leurs fonctions.

Le personnel électoral Le directeur général des élections, le directeur général adjoint et les directeurs du scrutin ne peuvent voter ni, par conséquent, briguer un siège aux Communes. Nous avons recommandé que ces hommes et ces femmes se voient reconnaître le droit de vote, qui est indissociable du civisme. Le fait que ces personnes puissent voter ne compromettrait en rien leur impartialité, car ce droit s'exerce en secret.

Briguer les suffrages, toutefois, c'est prendre parti publiquement. Dans ce cas, d'autres critères s'imposent. L'impartialité attendue du personnel électoral permanent et temporaire ainsi que des commissaires, gestionnaires et professionnels de la Commission électorale du Canada (dont nous recommandons plus loin la création) exige l'exclusion de toutes ces personnes comme candidates. Leurs fonctions sont de toute évidence incompatibles avec le fait de briguer les suffrages. On ne saurait administrer une élection de manière impartiale tout en y participant[1].

Recommandation 1.3.4

Nous recommandons que les membres du personnel électoral ainsi que les commissaires, les gestionnaires et les professionnels de la Commission électorale du Canada ne puissent briguer un siège à la Chambre des communes tant qu'ils ou elles exercent leurs fonctions.

Fonctions compatibles avec la qualité de candidat
Certaines personnes exercent des fonctions officielles ou entretiennent avec l'État des relations officielles qui sont incompatibles avec le fait de siéger aux Communes, mais non de briguer les suffrages. Ce sont notamment les parlementaires provinciaux, les membres des conseils territoriaux, les fonctionnaires et autres employés de l'État ainsi que les personnes liées par contrat au gouvernement fédéral.

Les parlementaires provinciaux et les membres des conseils territoriaux Les parlementaires provinciaux et les membres des conseils territoriaux du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ne peuvent briguer un siège aux Communes tant qu'ils exercent leurs fonctions. Ce ne fut pas toujours le cas. Le cumul des mandats parlementaires n'a été aboli qu'en 1873 par une loi fédérale en vertu de laquelle il est interdit aux députés provinciaux de poser leur candidature aux Communes.

Nous ne voyons aucune raison d'autoriser à nouveau le cumul des mandats. La Constitution répartit l'autorité législative entre les ordres fédéral et provincial de gouvernement, et ceux-ci exercent une autorité indépendante sur les questions relevant de leur compétence respective. De plus, il est bien établi en droit constitutionnel que ni le Parlement fédéral ni une assemblée législative provinciale ne peut déléguer à l'autre les pouvoirs qui lui ont été attribués. En vertu de ce principe fondamental, les deux ordres de gouvernement doivent être distincts et indépendants l'un de l'autre. Nul ne devrait donc siéger à la fois aux Communes et à une assemblée législative provinciale.

Ce principe vaut également pour les conseils territoriaux, bien que ces derniers ne jouissent pas du même degré d'autonomie vis-à-vis du Parlement fédéral. Les conseils sont tenus de représenter les intérêts de leurs commettants et commettantes pour les questions spécifiées par la loi fédérale. C'est pourquoi leurs membres ne devraient pas être autorisés à détenir parallèlement un siège aux Communes. Les membres des conseils municipaux ne sont pas visés par la *Loi électorale du Canada*. Il ne s'agit pas d'une lacune législative, à notre avis, car les pouvoirs municipaux sont de compétence provinciale.

Cela dit, nous ne voyons aucune raison d'empêcher les membres d'assemblées provinciales ou territoriales de briguer un siège aux Communes si ils ou elles désirent porter dans l'arène fédérale des débats intéressant leur

province ou territoire. En outre, les fonctions d'un candidat ne sont pas les mêmes que celles d'un élu. Toutefois, si un de ces membres était élu, la *Loi électorale* devrait stipuler qu'il aurait à démissionner de son poste provincial ou territorial avant de siéger aux Communes. Il se pourrait qu'une élection partielle soit nécessaire si un tel candidat gagnait mais renonçait à son siège aux Communes. Cependant, il y a peu de chances que cela se produise : les candidats et candidates venant d'autres assemblées législatives seraient amenés, par la pression publique, à annoncer leurs intentions bien avant le jour du scrutin. Cela devrait également éviter tout conflit d'intérêts découlant du fait qu'un individu se présente à des élections fédérales tout en siégeant à une assemblée d'une province ou d'un territoire.

Recommandation 1.3.5

Nous recommandons :

a) que les membres des assemblées législatives provinciales et des conseils territoriaux puissent faire acte de candidature à la Chambre des communes mais soient tenus, une fois élus, d'abandonner leur siège provincial ou territorial; et
b) que la *Loi sur le Parlement du Canada* soit modifiée en conséquence.

Les employés et employées de l'État La *Loi électorale du Canada* interdit à un grand nombre d'employés et employées de l'État de se présenter aux élections. La Loi rend inéligible « toute personne qui accepte ou occupe une charge, une commission ou un emploi, permanent ou temporaire, au service du gouvernement du Canada et dont la nomination relève de la Couronne ou d'un fonctionnaire du gouvernement du Canada, auquel sont attachés un traitement, des honoraires, des gages, une indemnité, des émoluments ou un profit quelconque, tant qu'elle occupe cette charge, cette commission ou cet emploi ». Les ministres sont soustraits à cette disposition, comme le sont les membres des Forces canadiennes lorsqu'ils sont en activité de service par suite d'une guerre, les membres de la force de réserve ainsi que les fonctionnaires et autres employés du secteur public à qui un congé a été accordé pour leur permettre de se présenter aux élections. Ces hommes et femmes au service de l'État exercent leurs fonctions sous la direction de la Couronne, représentée par les ministres. Leurs fonctions comme agents de l'exécutif sont incompatibles avec les fonctions d'élu à la Chambre des communes.

Par contre, comme l'implique la Loi, il n'y a pas de raison d'empêcher ces personnes de briguer les suffrages si elles obtiennent un congé à cette fin. L'impartialité et la neutralité qu'on attend des titulaires de charges publiques ne concernent que l'exercice des fonctions propres à leur poste. Elles n'excluent pas le droit de solliciter une investiture ou un siège. De plus, selon les dispositions concernant les congés autorisés, une personne défaite à une assemblée d'investiture ou à une élection est considérée comme

apte à exercer une charge publique de façon neutre et impartiale à son retour.

La *Loi électorale du Canada* s'applique à tous les employés et employées du secteur public considérés comme des fonctionnaires au sens de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ainsi qu'aux employés des organismes gouvernementaux et sociétés d'État assujettis au *Code canadien du travail*. Elle ne vise pas les personnes nommées par décret, qui n'ont pas droit à un congé autorisé. La Loi précise cependant qu'avant d'être désigné comme candidat ou candidate, un employé de l'État doit se faire accorder un congé par son employeur ou un agent de son employeur (par exemple, la Commission de la fonction publique du Canada). Si l'on juge que le rendement d'un employé relevant de la Commission de la fonction publique pourrait être compromis par sa candidature, la demande peut être refusée. En revanche, l'employeur assujetti au *Code canadien du travail* est tenu d'accorder un congé électoral à l'employé qui en fait la demande.

Mais devrait-on accorder aux fonctionnaires le droit de *prendre* un congé autorisé plutôt que simplement le droit de le *demander* ? Devrait-on accorder ce droit aux employés et employées de tous les niveaux, y compris ceux qui sont nommés par décret ? Le congé devrait-il être prolongé après le scrutin dans le cas des personnes élues ?

Les employés de l'État ont droit à un congé électoral dans six provinces : en Colombie-Britannique et en Alberta (tous les employés non cadres); au Manitoba (tous les employés, sauf les sous-ministres et les fonctionnaires désignés); en Ontario (tous, sauf le personnel de haute direction); en Saskatchewan (tous les employés); et au Québec (tous, sauf les sous-ministres ainsi que les sous-ministres adjoints et associés). Également, en Colombie-Britannique et au Manitoba, le congé peut être prolongé jusqu'à cinq ans si l'employé est élu. Au Nouveau-Brunswick, la Loi *permet* d'accorder un congé. C'est aussi le cas en Colombie-Britannique en ce qui concerne les cadres. Quant aux législations albertaine et ontarienne, elles ne contiennent aucune disposition à l'égard des cadres supérieurs.

Le droit pour les employés et employées de l'État de briguer un siège aux Communes devrait être limité seulement lorsqu'on peut démontrer que l'exercice de ce droit serait préjudiciable au droit du public d'être servi par une fonction publique neutre et impartiale. Les principes d'impartialité et de neutralité, en ce qui touche la fonction publique, sont définis dans la *Déclaration de principes concernant la conduite des employés du secteur public*, publiée en 1986 par l'Institut d'administration publique du Canada, une association indépendante d'administrateurs de tous les ordres de gouvernement. Il en ressort clairement que l'impartialité et la neutralité sont de rigueur chez les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Ces principes n'excluent pas qu'un fonctionnaire ait des antécédents partisans, mais impliquent qu'on évalue son impartialité et sa neutralité d'après son comportement dans l'exercice de ses fonctions au service de l'État.

Cette interprétation est conforme aux pratiques administratives fédérales. De nombreux hauts fonctionnaires ont été nommés après avoir occupé un poste dit « exonéré » dans un cabinet de ministre, c'est-à-dire après avoir été engagés par un ministre à titre d'adjoints politiques. L'inverse est également vrai. Dans certains ministères, il est fréquent d'intégrer des hauts fonctionnaires au cabinet du ministre pour une brève période, comme cela se fait couramment dans divers pays, notamment en France et en Grande-Bretagne. Une autre pratique prouve que les personnes ayant des liens avec un parti politique peuvent avoir un comportement neutre et impartial une fois devenues fonctionnaires : c'est la tradition de nommer périodiquement à des postes de sous-ministre des gens de l'extérieur de la fonction publique. Ces personnes peuvent avoir des liens avec le premier ministre ou le parti au pouvoir mais, pendant leur carrière publique, elles doivent renoncer à toute partialité politique. En outre, l'élection de personnes qui sont dévouées à l'administration publique et en possèdent une connaissance approfondie sert l'intérêt public. On aurait tort, par conséquent, de décourager les employés de l'État qui désirent se faire élire, ou d'exiger qu'ils renoncent à leur gagne-pain avant de se présenter aux élections.

Si l'impartialité et la neutralité des fonctionnaires, même aux plus hauts niveaux, n'excluent pas les antécédents politiques, anciens ou récents, il s'ensuit que tous les employés et employées du secteur public devraient pouvoir briguer les suffrages à condition de bénéficier d'un congé autorisé. Ils auraient à renoncer à leur fonction du moment, mais non à leur permanence comme employé de l'État. Ainsi, quiconque aurait bénéficié d'un congé électoral retrouverait une fonction de niveau équivalent à son retour, mais pas nécessairement le même poste.

C'est le professionnalisme de la fonction publique qui permet de concilier ce droit avec l'impartialité et la neutralité. Mettre ce professionnalisme en doute serait renier les pratiques et traditions de l'administration fédérale. Certes, des tensions peuvent parfois surgir entre des fonctionnaires exerçant ce droit et ceux qui deviennent leurs maîtres politiques. Mais des tensions de ce genre sont inévitables puisque, de toute façon, certains ministres peuvent douter de la loyauté de fonctionnaires nommés par un gouvernement précédent ou selon des procédures qui échappent au contrôle ministériel.

D'autre part, il nous apparaît que ce droit reconnu aux fonctionnaires n'implique pas que leur permanence dans la fonction publique soit assurée au-delà du temps nécessaire pour se présenter à une assemblée d'investiture ou à une élection. À notre avis, le droit d'une personne de briguer les suffrages ne devrait d'aucune façon protéger son poste dans la fonction publique ou au sein du conseil d'administration ou du personnel d'une commission, d'un organisme ou d'une société d'État à la suite d'une élection. Son accession à la Chambre des communes devrait mettre fin d'office à son emploi dans la fonction publique. Un fonctionnaire peut avoir droit à un congé autorisé avant ou après la période électorale, comme c'est le

cas dans d'autres administrations publiques, mais ce droit ne devrait pas être réputé inhérent au droit d'être candidat ou candidate.

Recommandation 1.3.6

Nous recommandons :

a) que les employés et employées de la fonction publique fédérale, ainsi que les membres du conseil d'administration et du personnel des commissions, organismes gouvernementaux et sociétés d'État aient le droit de prendre un congé autorisé après la publication d'un décret d'élection dans le but de briguer une investiture et de se présenter à des élections fédérales;
b) que ce congé se termine sept jours après la date d'investiture si la personne visée n'est pas désignée candidate, ou sept jours après la proclamation de l'élu ou l'élue si elle est candidate;
c) que les fonctionnaires bénéficiant d'un tel congé conservent les avantages sociaux auxquels ils ou elles ont normalement droit; et
d) que les recommandations ci-dessus n'excluent aucune entente entre employés et employeurs qui prévoirait un congé autorisé avant ou après la période électorale.

Les personnes liées par contrat au gouvernement Toute personne détenant un contrat du gouvernement fédéral est inhabile à se présenter aux élections. Il s'agit d'éviter les conflits d'intérêts dans les cas où une personne liée par contrat au gouvernement serait élue à la Chambre des communes. L'objectif est d'éliminer la possibilité qu'un député, et non un candidat, se trouve en conflit d'intérêts. Il suffirait qu'une personne ainsi élue rende ses rapports contractuels avec le gouvernement conformes aux règles parlementaires applicables aux députés et députées. Les règles actuelles relatives aux contrats gouvernementaux exigent la divulgation de ces contrats. Nous ne voyons donc aucune raison d'empêcher ces personnes de se porter candidates.

Recommandation 1.3.7

Nous recommandons que les personnes liées par contrat au gouvernement puissent désormais se présenter aux élections.

L'inéligibilité

Il y a certaines catégories de personnes à qui l'on pourrait interdire de se présenter aux élections parce qu'elles ne peuvent satisfaire aux conditions requises pour briguer les suffrages ou pour siéger à la Chambre des

communes. Les personnes incapables de satisfaire aux conditions requises pour siéger aux Communes ne devraient pas être admises à poser leur candidature. Parmi celles-ci figurent les personnes privées légalement du droit de gérer leurs biens, les citoyens et citoyennes du Canada établis à l'étranger, certains détenus et détenues et les personnes reconnues coupables de manœuvre frauduleuse ou d'acte illégal en vertu de la *Loi électorale du Canada*.

La capacité légale Pour se présenter comme candidat ou candidate, un citoyen ou une citoyenne doit remplir certaines conditions légales destinées à protéger l'intégrité du processus électoral. Ainsi, il doit déclarer sous serment que sa déclaration de candidature est en règle, qu'il consent à sa désignation comme candidat et qu'il se porte garant du rapport financier communiqué au directeur général des élections par lui-même ou par son agent officiel. Il doit être légalement responsable des actes posés pendant une campagne électorale et pouvoir être poursuivi s'il y a infraction à la Loi. Les personnes de moins de 18 ans et celles qui sont privées du droit de gérer leurs biens sont incapables de remplir les fonctions d'un candidat et d'en assumer les responsabilités légales. Il s'ensuit qu'elles ne peuvent répondre aux exigences fixées par la Loi pour briguer les suffrages, même si certaines d'entre elles ont qualité d'électeur.

Le respect de la *Loi électorale* étant primordial, aux yeux du public, les candidats et candidates doivent tous être en mesure d'assumer pleinement les responsabilités légales qui leur incombent aux termes de cette loi.

Recommandation 1.3.8

Nous recommandons que tout électeur ou toute électrice qui est légalement privé du droit de gérer ses biens soit inéligible.

Les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger Nous avons recommandé que les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger et ayant qualité d'électeur soient autorisés à voter. À l'heure actuelle, les personnes résidant à l'étranger sont effectivement privées du droit de vote, bien qu'elles puissent se porter candidates.

Dans l'intérêt de l'efficacité et de l'intégrité du processus électoral, quiconque désire briguer les suffrages devrait avoir statut de résident du Canada au moment de déclarer sa candidature. On s'assurerait ainsi que l'intéressé a l'intention de participer activement au processus électoral et, le cas échéant, de représenter ses commettants et commettantes au Parlement. Nous estimons par ailleurs qu'il convient de maintenir la disposition de la Loi garantissant le droit de candidature aux membres des Forces canadiennes en activité de service par suite d'une guerre.

Recommandation 1.3.9

Nous recommandons que soit inéligible quiconque n'a pas statut de résident du Canada à la date de sa déclaration de candidature, à moins d'être membre des Forces canadiennes en activité de service par suite d'une guerre.

Les détenus et détenues Nous recommandons au chapitre 2 du présent volume que, sauf exceptions, les détenus et détenues soient autorisés à voter. Devraient-ils également être habilités à briguer les suffrages et à siéger aux Communes ? La *Loi électorale* ne répond pas à cette question; en fait, elle retire aux détenus leur droit de vote et leur interdit, par le fait même, de faire acte de candidature. À nos audiences, plusieurs groupes ont revendiqué le droit de vote pour les prisonniers, mais en faisant la distinction entre ce droit et le droit d'être candidat.

Les détenus et détenues sont privés du droit de briguer les suffrages et de siéger au Parlement pour deux raisons. Premièrement, les élus et élues sont censés représenter leurs commettants et les assister dans leurs rapports avec le gouvernement. Bien que les détenus puissent s'acquitter de certaines de ces fonctions, il est évident qu'il leur est impossible, de l'intérieur d'une prison, de représenter leurs commettants à la Chambre des communes. Deuxièmement, les candidats et candidates doivent pouvoir prendre part au débat public et se prêter à un dialogue avec l'électorat en période électorale. Or, même les individus purgeant des peines de courte durée seraient incapables de remplir ces devoirs s'ils se trouvaient incarcérés pendant la période électorale.

Le droit des détenus de briguer les suffrages doit être mis en balance avec l'intérêt du public. Or, celui-ci exige que les parlementaires s'acquittent de leurs obligations envers leurs commettants et commettantes, y compris celle de participer aux travaux des Communes.

La question est de savoir si les citoyens et citoyennes éliraient un détenu condamné à une peine relativement longue, étant donné que les élus doivent participer aux travaux des Communes et de ses comités et servir directement leurs commettants, responsabilités qu'ils ne peuvent assumer à distance. De ce point de vue, il pourrait sembler raisonnable d'appliquer simplement les conditions et exigences normales, et de laisser le dernier mot à l'électorat. Cependant, les députés et députées doivent assurer la représentation de tous les citoyens de leur circonscription, y compris ceux qui n'ont pas voté en leur faveur. Les personnes qui ont voté pour quelqu'un d'autre sont parfaitement en droit d'attendre de leur député qu'il les représente au Parlement et leur dispense des services adéquats. Ceux qui ont voté contre le candidat gagnant (et c'est le cas de la majorité des électeurs dans la plupart des circonscriptions canadiennes) risquent, s'il s'agit d'un détenu purgeant une peine prolongée qui couvre presque toute la durée du mandat, d'être privés d'un député qui soit capable de les représenter au Parlement et de leur procurer les services auxquels ils ont droit.

La loi québécoise permet aux détenus et détenues de se présenter aux élections si leur peine est de moins de deux ans. Ils doivent répondre à toutes les conditions nécessaires, mais le dernier mot est laissé à l'électorat. Le même principe – inspiré directement de la Constitution, qui rend tout citoyen « éligible aux élections législatives fédérales » – a été invoqué dans la cause *MacLean* (1987). Il s'agissait d'un individu reconnu coupable d'un acte criminel et frappé d'inéligibilité pour cinq ans par une loi provinciale. Le tribunal, citant l'article 3 de la Charte, a statué que la loi ne pouvait pas empêcher cette personne de se présenter aux élections et qu'il appartenait à l'électorat de se prononcer sur sa candidature.

En Australie et en Grande-Bretagne, les détenus incarcérés pour plus d'un an ne peuvent se présenter aux élections. En France, une règle administrative empêche les prisonniers de s'inscrire et de voter et, par conséquent, de faire acte de candidature.

D'autre part, les candidats et candidates à la Chambre des communes doivent remplir certaines tâches fondamentales en période électorale, notamment celles de prendre part au débat public et de rencontrer l'électorat. Or un prisonnier purgeant une peine même de courte durée serait incapable de s'acquitter de ces responsabilités si sa peine coïncidait avec la période électorale. Il est donc raisonnable et juste que ceux qui ne peuvent s'acquitter de ces fonctions essentielles au poste de candidat ne puissent y accéder. Bien entendu, ces restrictions ne s'appliqueraient pas aux individus en libération conditionnelle.

Recommandation 1.3.10

Nous recommandons que soit inéligible tout détenu ou détenue qui, en raison de sa sentence, sera incarcéré entre le jour de clôture des mises en candidature et le jour du scrutin.

Il est à noter que le Règlement de la Chambre des communes ne prévoit pas l'exclusion d'un député ou une députée condamné à l'emprisonnement après son élection.

Pour satisfaire aux exigences de la représentation électorale, les élus condamnés à plus de six mois d'emprisonnement devraient être contraints d'abandonner leur siège.

Recommandation 1.3.11

Nous recommandons que la *Loi sur le Parlement du Canada* soit modifiée de manière à rendre obligatoire la démission de tout député ou toute députée condamné à six mois ou plus de prison après son élection.

Les personnes reconnues coupables de manœuvre frauduleuse ou d'acte illégal Il est interdit à toute personne reconnue coupable de manœuvre frauduleuse ou d'acte illégal aux termes de la *Loi électorale du Canada* de poser sa candidature pendant une période déterminée : sept ans en cas de manœuvre frauduleuse et cinq ans en cas d'acte illégal.

Même si nous recommandons que les notions de manœuvre frauduleuse et d'acte illégal soient supprimées de la *Loi électorale*, nous estimons que les tribunaux devraient continuer de sanctionner certains délits graves; parmi les sanctions figurerait l'interdiction de briguer les suffrages à l'élection suivante. Une telle disposition établirait un rapport logique entre la nature du délit et la restriction imposée, et contribuerait à assurer l'intégrité du processus électoral.

Recommandation 1.3.12

Nous recommandons que toute personne reconnue coupable d'une infraction électorale grave puisse être privée par un juge du droit de briguer les suffrages à l'élection suivante.

Les conditions de candidature

Les règles électorales visent à protéger et à promouvoir l'intérêt du public. Dans cette optique, il faut veiller à ce que personne n'abuse du droit de candidature et n'entame de ce fait la confiance du public dans le processus électoral ou dans l'application de la Loi.

Cumul de candidatures

La *Loi sur le Parlement du Canada* interdit à quiconque de présenter sa candidature à la Chambre des communes dans plus d'une circonscription à la fois. De par sa nature même, cette disposition relève plutôt de la *Loi électorale*.

Recommandation 1.3.13

Nous recommandons :

a) que la *Loi électorale du Canada* interdise à quiconque de briguer les suffrages dans plus d'une circonscription à la fois; et
b) que la *Loi sur le Parlement du Canada* soit modifiée en conséquence.

Conditions de mise en candidature

Les lois électorales, en régime démocratique, exigent invariablement que les personnes aspirant à briguer les suffrages justifient de l'appui d'un certain nombre de leurs concitoyens et concitoyennes. Mais les candidats et candidates ne doivent pas nécessairement être désignés par un parti politique.

Ils doivent cependant être mis en candidature par un nombre déterminé d'électeurs et électrices résidant dans la circonscription où ils aspirent à se présenter. Cette exigence assure que les élections ne soient disputées que par des individus qui ont déjà prouvé qu'ils représentaient les options politiques d'un certain nombre de leurs concitoyens et concitoyennes.

Les lois électorales exigent invariablement, par ailleurs, que les candidats et candidates donnent l'assurance (et soient légalement aptes à la donner) qu'ils s'acquitteront des obligations légales inhérentes à leur candidature. Cette règle vise à protéger l'intégrité du processus électoral et à assurer l'application efficace de la loi. D'autre part, les élections étant en grande partie organisées aux frais du public, il est normal que l'on cherche à prévenir les abus.

Les personnes qui ne peuvent pas ou ne veulent pas satisfaire à ces conditions doivent renoncer à leur candidature. Il ne faut pas contrarier indûment le droit des citoyens et citoyennes de briguer les suffrages. Néanmoins, l'existence de telles conditions n'est pas déraisonnable en soi. Il s'agit de trouver le juste milieu entre le droit des individus d'être candidats et le droit du public à des élections équitables et ordonnées.

La *Loi électorale du Canada* exige que tout aspirant ou aspirante à l'investiture se fasse nommer par 25 électeurs ou électrices résidant dans la circonscription visée et dépose une somme de 200 $ remboursable si il ou elle est élu ou obtient au moins 15 % des suffrages valides. Les signatures témoignent d'un certain appui du public; le dépôt vise à assurer que la candidature est sérieuse et directement liée au processus électoral.

Mais ces conditions sont insuffisantes. Le dépôt est injuste en ce sens qu'il pénalise trop de candidats et candidates : le nombre de votes nécessaire à son remboursement est souvent trop élevé pour les candidats, sauf les deux premiers en tête. Il arrive souvent que des candidats indépendants sérieux et même des candidats de partis enregistrés perdent leur dépôt sans que l'intérêt public soit servi.

Le dépôt est insuffisant pour une autre raison : une somme de 200 $ ne constitue pas un empêchement financier pour une candidature non sérieuse. Beaucoup considèrent ce prix acceptable pour obtenir la publicité rattachée au fait d'être en lice. Le dépôt a été fixé initialement à 50 $ en 1874, pour augmenter à 200 $ en 1882. À l'époque, il constituait une contrainte sérieuse. Aujourd'hui, compte tenu de l'inflation, cette somme équivaudrait à environ 2 500 $.

L'intérêt du public est en cause de deux façons. D'abord, il est légitime d'assurer l'intégrité et l'efficacité du processus électoral; les candidats et candidates doivent être tenus de prouver leur sérieux. Par contre, on ne devrait pas recourir à des obstacles financiers pour décourager les candidatures. Le sérieux de ces dernières devrait plutôt se mesurer à l'appui populaire dont elles jouissent. La mise en candidature faite par des électeurs et électrices, par opposition à une mise en candidature faite par l'intéressé lui-même, témoigne de cet appui. Cependant, vu l'extension du droit de vote

et l'expansion des circonscriptions, une liste de 25 signatures ne peut plus être considérée comme une marque d'appui substantiel.

L'obligation de recevoir l'appui de 25 électeurs a été établie en 1874, alors qu'une circonscription comptait en moyenne moins de 5 000 électeurs (Ward 1963, 214). Aujourd'hui, l'électorat moyen d'une circonscription est d'environ 60 000 personnes, soit 12 fois plus. En tenant compte de ce fait, du temps requis pour obtenir des signatures et de la grandeur de la plupart des circonscriptions actuelles, nous estimons qu'il est possible d'atteindre le but visé en multipliant par 10 le nombre de signatures requises. Les aspirants et aspirantes auraient donc à recueillir 250 signatures à l'appui de leur candidature, sauf dans les circonscriptions visées par l'annexe III de la *Loi électorale* actuelle (que nous proposons de nommer désormais « circonscriptions comportant des localités isolées »), où il suffirait de 100 signatures.

Par ailleurs, compte tenu des distances que certains candidats et candidates ont à parcourir pour déposer leur déclaration de candidature en personne, nous proposons que les documents requis puissent être transmis par télécopie ou remis à toute personne désignée à cette fin par le directeur ou la directrice du scrutin. La personne ainsi désignée lui communiquerait les documents par tout moyen mis à sa disposition, y compris la télécopie, en postant en même temps les originaux. Lors des audiences, plusieurs ont souligné la nécessité d'une formule souple, surtout dans les circonscriptions plus étendues.

Alors qu'en 1874 les partis politiques n'étaient pas reconnus par la législation électorale, aujourd'hui la plupart des candidats et candidates sont désignés par des partis enregistrés conformément à la *Loi électorale du Canada*. Ces formations doivent établir qu'elles constituent des organisations politiques actives jouissant d'une base électorale substantielle.

Grâce à leur statut, les partis enregistrés peuvent en toute légitimité faire désigner des candidats et candidates par leurs associations de circonscription. Pour les candidats et candidates dont la désignation est ainsi obtenue, puis confirmée par le chef du parti, la règle des signatures est superflue.

Recommandation 1.3.14

Nous recommandons :

a) que, dans le cas des candidats et candidates désignés par des associations de circonscription enregistrées, un membre de la direction et l'agent ou l'agente officiel de l'association soient tenus d'attester par écrit que la désignation s'est déroulée conformément à la constitution de l'association;

b) que, dans tous les autres cas, toute déclaration de candidature soit accompagnée de la signature de 250 électeurs ou électrices de la circonscription visée, sauf dans les circonscriptions comportant des localités isolées, où le nombre requis serait de 100; et

c) que le directeur ou la directrice du scrutin soit autorisé à traiter comme des originaux les déclarations de candidature transmises par télécopie.

En deuxième lieu, l'intérêt du public est en cause dans la mesure où il faut préserver l'intégrité du processus électoral et assurer que les deniers publics sont affectés à bon escient à l'organisation des élections et à la conduite des campagnes électorales. Dans ce dernier cas, par exemple, les candidats et candidates sont tenus de déclarer sous serment qu'ils satisferont aux conditions de la Loi touchant les rapports financiers. Les candidats qui ne s'acquittent pas de leur obligation de rendre des comptes minent l'intégrité du système et grèvent le trésor public en raison des procédures judiciaires qu'ils imposent à Élections Canada.

Le dépôt de 200 $ des candidats et candidates ne couvre pas les dépenses engagées dans l'exécution de ces règles et ne constitue pas un empêchement pour les contrevenants. En 1988, 92 candidats, soit 6 % du total, ont omis de présenter un bilan financier dans les délais prescrits et les démarches entreprises pour faire respecter la loi ont coûté considérablement cher. De surcroît, la règle du dépôt pénalise ceux qui respectent leurs obligations mais n'obtiennent pas assez de votes pour se faire rembourser.

On devrait donc chercher à punir seulement ceux et celles qui ne s'acquittent pas de leurs obligations légales. Ainsi, les sommes prélevées des candidats et candidates pris en défaut devraient correspondre aux frais engagés par le trésor public par suite de leur omission. Selon les évaluations d'Élections Canada, ces frais atteignent au moins 1000 $. L'objet du dépôt n'est pas d'empêcher les candidatures non sérieuses, car ce but est atteint par l'obligation de produire une liste de signatures. Le dépôt devrait donc être remplacé par un cautionnement remboursable lorsque le candidat aurait acquitté ses obligations aux termes de la *Loi électorale*. Ce cautionnement pourrait également être déposé au nom du candidat par ses partisans ou par une organisation comme une association de circonscription ou un parti. Dans ces conditions, nous ne croyons pas que la valeur du cautionnement serait un sérieux obstacle aux candidats qui respecteront les exigences de la Loi.

Recommandation 1.3.15

Nous recommandons que les candidats et candidates soient tenus de déposer un cautionnement de 1 000 $ qui serait remboursé ou annulé en totalité lorsqu'ils se seraient acquittés de leur obligation de faire rapport conformément à la *Loi électorale du Canada*.

Le défaut de présenter un rapport

Nous recommandons au chapitre 7 du présent volume des modifications à la *Loi électorale* relativement aux rapports des candidats et candidates. À l'heure

actuelle, les vainqueurs qui ne produisent pas les documents requis perdent le droit de siéger ou de voter à la Chambre des communes tant qu'ils ne se sont pas conformés aux exigences de la Loi. Cette disposition, qui remonte à la *Loi sur les élections fédérales* de 1920, doit être conservée. En outre, les personnes concernées ne devraient pas avoir le droit de se présenter à une élection tant qu'elles n'ont pas produit les documents requis pour l'élection précédente. Cette condition s'impose pour protéger l'intégrité du processus électoral, et constitue une limite raisonnable. Les exigences relatives aux rapports ne sont pas onéreuses; de fait, la grande majorité des candidats s'y soumettent dans les délais prescrits.

Nous sommes conscients que cette disposition limite explicitement le droit, consacré par la Charte, de présenter sa candidature à la Chambre des communes. Mais il faut mettre l'intérêt public dans la balance : l'obligation de produire un rapport n'est pas onéreuse alors que l'absence d'une telle règle peut avoir une incidence grave sur l'intégrité du processus électoral et ouvrir la porte à des abus impossibles à contrôler. En conséquence, nous concluons que limiter ainsi le droit des personnes qui ont démontré hors de tout doute leur refus de respecter les exigences légales minimales de candidature constitue une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans une société libre et démocratique.

Recommandation 1.3.16

Nous recommandons :

a) que soient maintenues les dispositions de la *Loi électorale du Canada* prévoyant que la non-présentation des rapports exigés entraîne la perte du droit de siéger ou de voter à la Chambre des communes tant que la personne en cause ne s'est pas conformée aux exigences de la Loi; et

b) que soit inéligible à une élection toute personne qui, pour une élection antérieure, n'a pas produit le rapport exigé par la *Loi électorale du Canada* à la date de clôture des mises en candidature pour cette élection.

Le droit à un congé

Les employés et employées du secteur public dont l'employeur est régi par la partie III du *Code canadien du travail* ont droit à un congé autorisé afin de se présenter à une assemblée d'investiture et à une élection en période électorale. L'employeur est tenu d'accorder ce congé s'ils en font la demande. Au Québec, une disposition semblable s'applique à tous les employeurs de la province. Mais il reste qu'un certain nombre de Canadiens et Canadiennes sont incapables de se prévaloir de leur droit de briguer les suffrages en raison de leurs conditions d'emploi.

Dans le but de faciliter le passage à la vie politique des individus œuvrant dans le secteur privé, l'Institut d'engagement politique, une organisation

nationale non partisane formée de grandes entreprises, de PME, d'associations d'affaires et de particuliers, a élaboré, à propos des congés électoraux, un modèle de politique d'entreprise inspiré des pratiques optimales dans ce domaine (Institut d'engagement politique 1981).

Selon ce modèle, les membres du personnel permanent devraient pouvoir prendre un congé autorisé pour se présenter à une élection, continuer de participer aux régimes de retraite et autres avantages sociaux pendant la durée de leur congé, et reprendre après coup le poste qu'ils ou elles avaient laissé ou un poste équivalent. De telles mesures tiennent compte du fait que plusieurs personnes ne pourraient participer à une compétition électorale à moins d'obtenir un congé de leur employeur. Elles profitent surtout aux employés qui souhaiteraient être candidats mais hésiteraient à démissionner à cause de leur situation familiale et financière. En assurant la sécurité d'emploi, ces mesures facilitent l'accès aux fonctions électives et favorisent une meilleure représentativité à la Chambre des communes.

On trouve des dispositions analogues dans la législation de cinq provinces relativement à la fonction de juré. L'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, le Québec et Terre-Neuve reconnaissent en effet dans leurs lois que certains devoirs de citoyens l'emportent sur les droits de l'employeur à l'égard de son personnel.

Le droit de briguer les suffrages est si fondamental qu'il est soustrait à la clause nonobstant de la Charte. Les objectifs de la *Loi électorale* devraient avoir préséance sur les lois fédérales ou provinciales régissant les relations entre employeurs et employés. Dans la mesure où la disposition envisagée s'appliquerait sur une période très limitée, elle ne constituerait pas une ingérence significative dans le domaine du droit du travail et n'empiéterait pas sur la compétence des provinces.

Se présenter aux élections est un acte fondamental de civisme, qu'il convient de reconnaître comme tel, surtout lorsque l'intéressé, à cause de son emploi, risque de ne pas pouvoir faire campagne à partir de la publication du décret. Les dispositions que nous recommandons au sujet de la période électorale n'empêchent aucunement les employeurs et employés de s'entendre sur des congés qui seraient pris avant ou après cette période.

Recommandation 1.3.17

Nous recommandons :

a) que tout employeur recevant un avis écrit d'un employé ou une employée souhaitant briguer une investiture et se présenter à une élection fédérale soit tenu de lui octroyer un congé à cette fin dès la publication du décret d'élection;

b) que ce congé se termine sept jours après la date d'investiture si la personne visée n'est pas désignée candidate, ou sept jours après la proclamation de l'élu ou l'élue si elle est candidate;

c) que les employés et employées bénéficiant d'un tel congé conservent les avantages sociaux auxquels ils ou elles ont normalement droit; et

d) que les recommandations ci-dessus n'excluent aucune entente entre employés et employeurs qui prévoirait un congé autorisé avant ou après la période électorale.

Le droit d'être représenté – élections partielles

Quand un siège aux Communes devient vacant entre deux élections et que le directeur général des élections reçoit du président de la Chambre un mandat pour la publication d'un décret d'élection, le gouverneur en conseil a six mois pour fixer la date d'une élection partielle. À cause de ce délai, et de l'absence d'une limite de durée pour la campagne d'une élection partielle, une circonscription dont le député démissionne ou décède peut être privée de représentation pendant une période assez longue. Ainsi, en 1977 et 1978, quatre circonscriptions sont restées sans député pendant plus d'un an.

S'il faut prévoir une certaine souplesse quant au choix de la date d'une élection partielle, il faut aussi préserver le droit fondamental des Canadiens et Canadiennes d'être représentés au Parlement. Nous estimons ainsi qu'une élection partielle devrait être tenue au plus tard 180 jours à compter du jour où le président de la Chambre est informé d'une vacance. De cette façon, on assurerait le respect d'un principe que nous énoncions plus tôt, à savoir qu'une circonscription ne devrait jamais être privée de représentation parlementaire pendant plus de six mois. Pour ce qui est de la durée de la période électorale, les règles applicables aux élections générales devraient également s'appliquer aux élections partielles.

On dérogerait à cette règle uniquement lorsqu'un siège deviendrait vacant dans les six mois précédant l'expiration d'un mandat parlementaire ou que des élections générales seraient déclenchées. Dans ces deux cas, les élections générales tiendraient lieu d'élection partielle.

Recommandation 1.3.18

Nous recommandons :

a) que soit abrogée la disposition de la *Loi sur le Parlement du Canada* relative à la publication d'un décret d'élection partielle;

b) que la *Loi électorale du Canada* stipule qu'une élection partielle soit tenue dans les 180 jours à compter du jour où le président ou la présidente de la Chambre des communes est informé d'une vacance;

c) que la limite de 40 à 47 jours que nous recommandons pour la période électorale s'applique également aux élections partielles;

d) que les dispositions relatives à la publication d'un décret d'élection partielle soient inapplicables lorsqu'une vacance survient dans les six mois précédant l'expiration d'un mandat parlementaire; et

e) qu'un décret d'élection partielle soit retiré d'office lorsque le Parlement est dissous avant la date du scrutin prévu dans le décret.

LA REPRÉSENTATION DES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES

La représentation à la Chambre des communes

Il est généralement admis que les électeurs et électrices du Canada devraient tous avoir une chance égale de se présenter aux élections. D'une façon globale, la composition de la Chambre des communes devrait donc refléter assez exactement la composition de la société canadienne. Certes, rien n'exige, dans une démocratie électorale, que la composition de la Chambre soit un reflet fidèle de la société. Mais l'électorat ne doit pas non plus être nécessairement représenté par une classe politique qui serait la chasse gardée de certains groupes sociaux. Toutes choses égales d'ailleurs, la Chambre des communes devrait raisonnablement refléter la diversité du pays. Les choses ne sont pas toutes égales, cependant, si des obstacles gênent ou bloquent l'accès de certains groupes sociaux à l'arène politique.

Cet accès ne doit pas dépendre de critères de sexe, de race, d'ethnie ou de capacité physique. La question de la représentation est d'une grande importance symbolique puisqu'elle détermine le degré d'adhésion des citoyens et citoyennes à leurs institutions représentatives : les groupes systématiquement sous-représentés peuvent éprouver un sentiment d'aliénation et ainsi rejeter les institutions fermées à l'expression de leur identité (Breton 1986). La présence ou l'absence de divers groupes sociaux au Parlement influe d'autre part sur la nature des questions débattues et sur leur degré de priorité. Nous n'entendons pas par là que toutes les questions d'intérêt public revêtent une importance différente pour différentes catégories de la société, ni que l'opinion publique prend toujours position en fonction de critères démographiques, ni que des individus issus de différents segments de la société sont incapables de partager des convictions d'ordre normatif ou idéologique. Nous constatons cependant que des députés issus d'un ensemble limité de groupes sociaux ne sauraient représenter l'ensemble de la société dans toutes ses caractéristiques importantes. Dans cette optique, il est possible de mesurer l'ouverture et l'équité du processus électoral en examinant la composition de la Chambre des communes au fil des ans.

Cet examen révèle que certains segments importants de la société canadienne ne sont pas adéquatement représentés. Beaucoup d'entre eux réclament d'ailleurs depuis longtemps un meilleur accès aux institutions politiques. Depuis deux décennies, notamment depuis le débat qui a précédé l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, leurs revendications ont de plus en plus d'écho. En outre, la Charte a permis à ces groupes de mieux

cerner leurs demandes et de les articuler dans un nouveau langage constitutionnel et politique (Cairns 1991). Nous l'avons constaté de manière évidente lors de nos audiences et surtout à l'occasion de notre symposium sur la participation des femmes à la vie politique.

Le groupe social le plus sous-représenté au Canada est celui des femmes. Alors qu'elles forment plus de la moitié de l'électorat, les femmes n'occupaient que 5 % des sièges aux Communes en 1980, 9,9 % en 1984 et 13,2 % en 1988 (voir le tableau 3.1). Par rapport à leur poids démographique, leur facteur de sous-représentation est de 74,1 %. Autrement dit, les femmes n'ont réalisé jusqu'ici que 25,9 % de leur objectif de représentation électorale égale. Comme nous l'a affirmé le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme : « Malgré une légère amélioration de la participation des femmes à la vie publique depuis le dépôt du rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, en septembre 1970, on ne peut que conclure, vingt ans plus tard, comme l'avait déjà fait la Commission, que la voix du gouvernement est encore une voix masculine [Mémoire 1990]. » On n'est guère étonné d'apprendre que, selon une enquête sur les attitudes, les femmes sont systématiquement moins portées que les hommes à trouver la situation actuelle acceptable (Blais et Gidengil 1991 CR).

Tableau 3.1
Représentation des femmes à la Chambre des communes, 1980–1988

Année	Parti	Députés (%)	Population (%)	Représentation électorale (%)
1980	PLC	8,0		
	PC	1,9		
	NPD	6,0		
	Total	5,0	50	10,0
1984	PLC	12,5		
	PC	9,0		
	NPD	13,3		
	Total	9,9	51	19,4
1988	PLC	15,7		
	PC	12,4		
	NPD	11,6		
	Total	13,2	51	25,9

Source : Young 1991a CR.

PC : Parti progressiste-conservateur; PLC : Parti libéral du Canada; NPD : Nouveau Parti démocratique.

Les communautés ethnoculturelles aussi sont depuis toujours sous-représentées à la Chambre des communes. Certaines semblent avoir fait des progrès notables à cet égard, mais ceux-ci sont difficiles à mesurer avec précision pour des raisons que nous exposerons plus loin dans ce chapitre.

D'après les projections à moyen terme du recensement de 1986, les membres des groupes ethnoculturels se déclarant d'origine unique ou multiple autre que française, britannique ou autochtone représentent 21,7 % de la population. Or 16,3 % des députés et députées sont originaires de ces groupes (voir le tableau 3.2). Si l'on ne tient pas compte des membres des minorités visibles, qui ont à surmonter des obstacles particuliers pour se faire élire, le taux de représentativité électorale des groupes ethnoculturels dépasse les 90 %.

Tableau 3.2
Représentation des groupes ethnoculturels à la Chambre des communes, 1984–1988

				Population %		Représentation électorale %	
Année	Parti	Députés des groupes ethnoculturels, minorités visibles exclues (%)	Députés des minorités visibles (%)	Groupes ethnoculturels, minorités visibles exclues[a]	Minorités visibles seulement[b]	Groupes ethnoculturels, minorités visibles exclues	Minorités visibles seulement
1984	PLC	22,5	0,0				
	PC	13,3	0,0				
	NPD	10,0	10,0				
	Total	14,5	1,1	15,4	6,3	94,2	17,5
1988	PLC	19,3	3,6				
	PC	13,0	0,0				
	NPD	9,3	7,0				
	Total	14,3	2,0	15,4	6,3	92,9	31,7

Source : D'après A. Pelletier 1991 CR.

[a] Le critère retenu est l'origine ethnique. Les minorités ethnoculturelles excluent ici les Britanniques, les Français et les Autochtones (d'origine unique ou multiple).

[b] Ce pourcentage provient d'une compilation spéciale des données du recensement effectuée par Statistique Canada. Cette compilation combine des critères tels l'origine ethnique, le lieu de naissance et la langue maternelle afin de déterminer si un individu fait partie ou non d'une minorité visible. Voir Canada, Statistique Canada 1990b.

PC : Parti progressiste-conservateur; PLC : Parti libéral du Canada; NPD : Nouveau Parti démocratique.

Le cas des minorités visibles, qui sont également définies d'après des caractéristiques ethnoculturelles, reste en revanche très difficile. Leurs membres, définis comme étant des personnes autres que des Autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou n'ont pas la peau blanche, représentaient en 1988 plus de 6 % de la population, mais seulement 2 % des députés et députées (Canada, Emploi et Immigration Canada 1991, 25). Leur taux de représentation électorale se situait donc à 32 %. Cette situation semble évoluer peu à peu, à mesure que des générations successives – les enfants et petits-enfants des immigrants – s'intègrent à la vie politique canadienne. Mais il reste que certains groupes sont demeurés pratiquement exclus du processus politique fédéral, même s'ils sont établis au pays depuis longtemps.

Les peuples autochtones constituent environ 3,5 % de la population canadienne. Depuis 1960, année où les Amérindiens et Amérindiennes résidant dans les réserves ont obtenu le droit de vote, il n'y a eu que neuf députés s'identifiant comme Autochtones. À l'heure actuelle, les Autochtones ne représentent qu'environ 1 % de l'effectif des Communes, ce qui correspond à un taux de représentativité électorale de 28,6 %. Étant donné le statut constitutionnel particulier des peuples autochtones, le problème de leur sous-représentation électorale fait l'objet d'une analyse distincte, au chapitre 4.

Les personnes handicapées se heurtent également à beaucoup d'obstacles lorsqu'elles veulent se faire élire à la Chambre des communes. De fait, bon nombre des facteurs qui entravent l'élection des autres groupes sous-représentés barrent aussi la route aux personnes ayant un handicap physique. Par exemple, l'Association des Sourds du Canada attire l'attention sur le coût croissant des campagnes d'investiture : « Pour un Canadien moyen sans handicap physique, [mener une campagne d'investiture et d'élection pour l'un des grands partis politiques] est un pari très coûteux. Pour une personne atteinte de surdité ou d'un autre handicap, c'est même tout simplement prohibitif [Mémoire 1990, 3]. » Les personnes handicapées qui briguent les suffrages ont des frais plus élevés que les autres, et pas seulement à cause de leurs appareils auxiliaires. Les recommandations formulées plus loin dans ce chapitre font suite aux témoignages des porte-parole des personnes handicapées et devraient contribuer à rehausser la participation de ces personnes au processus électoral.

Les carences de notre système de représentation trouvent leur origine dans nos institutions ainsi que dans nos structures sociales et économiques. Il importe de bien cerner la source des problèmes de chaque groupe afin de déterminer dans quelle mesure des modifications à la *Loi électorale* pourraient contribuer à changer ces structures et à favoriser une meilleure représentativité.

Les préférences de l'électorat

Pour analyser le problème de la sous-représentation électorale, on doit d'abord se demander s'il existe de la discrimination dans notre système politique. Si la réponse est affirmative, il faut essayer d'en trouver l'origine. La démarche la plus évidente consiste d'abord à déterminer si la sous-représentation des divers groupes résulte d'un comportement discriminatoire de l'électorat à l'égard des candidats et candidates issus de ces groupes.

Nous ne disposons pas de données assez solides pour formuler une réponse définitive dans le cas de chaque groupe; en ce qui concerne les femmes, cependant, cette hypothèse ne semble pas être confirmée par les faits. Rien dans les sondages d'opinion, dans les études sur le comportement de l'électorat ou dans l'analyse des tendances électorales globales ne permet de conclure à un comportement discriminatoire de l'électorat envers les femmes candidates. L'électorat ne semble pas préférer les politiciens aux politiciennes, ni voter de manière disproportionnée en faveur des hommes. Pour reprendre la conclusion d'une étude sur cette question, les hommes et les

femmes placés en situation de concurrence similaire semblent obtenir des résultats comparables dans les luttes électorales (Hunter et Denton 1984).

Cette conclusion ne vaut pas nécessairement pour tous les groupes sous-représentés. Les porte-parole de plusieurs minorités visibles ont affirmé sans ambages qu'il existe dans notre système politique un facteur de discrimination raciale qui freine l'accès des minorités aux fonctions électives (Simard 1991 CR). Mais ils ont convenu avec les représentantes des associations de femmes qu'il faut essayer de résoudre le problème en amont du scrutin, notamment à l'étape de l'investiture. On voit mal en effet comment il serait possible de surmonter un problème de discrimination à l'étape des élections si les membres des groupes sous-représentés ne peuvent même pas atteindre la ligne de départ.

La représentativité des candidatures

Il ressort de nos audiences et de nos recherches que l'obtention de l'investiture est l'obstacle le plus difficile à surmonter pour les groupes sous-représentés. Cela est particulièrement vrai dans les circonscriptions où les personnes obtenant l'investiture de certains partis politiques ont de bonnes chances de se faire élire.

Le processus d'investiture est d'autant plus important que la Chambre des communes affiche un taux de roulement élevé. Ce roulement, attribuable à des défaites et à des départs, donne aux partis maintes occasions de choisir des candidats et candidates représentant pleinement la diversité de la société canadienne et ayant des chances raisonnables de se faire élire. Il convient donc d'examiner la nature et l'incidence des obstacles à l'investiture. On trouvera une analyse détaillée du processus d'investiture au chapitre 5, mais nous abordons ici d'autres aspects du processus qui ont une incidence incontestable sur les groupes sous-représentés.

La discrimination systémique

Dans l'analyse de la sous-représentation, il n'est ni utile ni opportun de blâmer des individus ou des organisations spécifiques. Aucun facteur du processus d'investiture n'explique à lui seul la sous-représentation continue de certains segments de la société. La discrimination systémique existe dans notre société, et il n'y a aucune raison de croire que les structures politiques y échappent. Il faut donc prendre des mesures pour corriger les facteurs systémiques. Cette approche part de l'hypothèse que des attitudes culturelles et des pratiques institutionnelles bien enracinées ont une incidence profonde sur certains groupes, même quand on parvient à éliminer la discrimination ouverte.

La notion de discrimination systémique, aujourd'hui largement acceptée, est d'origine relativement récente. La Cour suprême des États-Unis, dans l'arrêt *Griggs* de 1971, a conclu que c'est l'effet des mesures discriminatoires, et non leur motif, qu'on doit prendre en considération pour déterminer s'il y a ou non discrimination. Ainsi, quand les statistiques démontrent que certains groupes sont fortement sous-représentés dans certaines professions,

ce fait en soi doit être considéré comme une preuve suffisante qu'il y a eu discrimination systémique et que des correctifs s'imposent, sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'il y avait au départ une volonté d'exclusion.

Le concept de discrimination systémique est bien établi, également, dans la législation et la jurisprudence canadienne relatives aux droits de la personne. La législation canadienne dans ce domaine, plus axée sur la prévention que sur la répression, vise à donner à chacun et chacune une chance égale de s'épanouir pleinement selon ses capacités et ses aspirations. L'arrêt *Action travail des femmes*, rendu par la Cour suprême du Canada en 1987, a clairement montré qu'il fallait tenir compte davantage des effets discriminatoires que des intentions de discrimination dans l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Il ressort de ce jugement qu'en se concentrant sur l'intention de discrimination, on ne règle pas adéquatement les nombreux cas où des politiques et pratiques entraînent une discrimination non intentionnelle.

Ce type de discrimination n'implique pas nécessairement une contravention à la loi, mais découle souvent de facteurs involontaires ou systémiques. La discrimination provient souvent d'attitudes et de pratiques culturelles profondément enracinées qui, quoique involontaires ou inconscientes, ont pour effet de dévaloriser systématiquement certains groupes sociaux. De plus, le paragraphe 15(2) de la Charte concernant les programmes de promotion sociale précise que « les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés » ne sont pas interdits par le paragraphe 15(1) concernant l'égalité devant la loi. Il s'agit d'une reconnaissance explicite du fait que la loi peut engendrer des inégalités si elle est appliquée dans un contexte d'inégalité.

Selon cette conception de la discrimination, les lois et les pratiques adoptées par les sociétés et les institutions peuvent avoir des effets imprévus ou non souhaités sur certains groupes; le cas échéant, l'adoption de mesures délibérées peut réduire ou éliminer ces effets. Dans notre examen de la sous-représentation politique des femmes et d'autres groupes sociaux au pays, nous avons donc attaché une importance considérable aux résultats concrets des processus d'investiture et d'élection.

La participation des minorités ethnoculturelles à la vie politique

Jusqu'à présent, l'intégration politique des minorités ethnoculturelles à la société canadienne a suscité peu de recherches. Il n'est pas facile de mesurer l'intégration de ces minorités, vu la difficulté de circonscrire la notion d'« identité ethnique » et d'utiliser les données de Statistique Canada dans ce domaine. Il est généralement admis que l'appartenance ethnoculturelle est définie selon des critères objectifs, tels que la communauté de langue, de religion et de culture, ainsi que sur des critères subjectifs concernant l'identification de ces caractéristiques. En outre, l'identité des groupes ethniques est fonction de leurs relations avec d'autres groupes, de sorte que leurs contours ont tendance à évoluer avec le temps.

Pour mesurer la population ethnoculturelle du Canada, le recensement national se fonde sur le principe de l'autoclassification. Ainsi, deux individus appartenant objectivement à la même communauté ethnoculturelle ne seraient pas nécessairement classés ainsi dans le recensement s'ils ont répondu différemment au questionnaire. En plus, le choix des variables reliées aux critères objectifs et subjectifs ainsi que le contenu du questionnaire ont connu des changements significatifs au fil des ans, ce qui risque finalement, selon certains, de fausser les comparaisons. Cependant, comme le notait Herberg, ces problèmes ne nuisent pas sérieusement à l'utilisation de données statistiques reliées à un facteur ethnique particulier (Herberg 1989, xviii).

Nous tenons à expliquer, par ailleurs, la méthode employée pour identifier les candidats et députés d'origine ethnoculturelle. La recherche réalisée à cet effet pour la Commission était fondée sur un ensemble de critères, notamment le lieu de naissance, la langue, la généalogie et la participation aux activités d'une association ethnoculturelle (A. Pelletier 1991 CR). Il a été présumé, à partir de cette classification, que les personnes visées se considèrent encore comme appartenant à une minorité ethnoculturelle, ce qui n'est pas nécessairement le cas et ce qui n'implique pas nécessairement qu'elles désirent assumer le rôle de porte-parole de groupes ethnoculturels.

Dès l'origine de la Confédération et jusqu'aux années 60, nombre d'individus de groupes ethnoculturels ou raciaux se sont vu effectivement interdire l'entrée au pays par une politique d'immigration explicitement raciste et exclusive (Stasiulis et Abu-Laban 1991 CR). De plus, et pendant presque aussi longtemps, beaucoup de groupes raciaux ont été exclus de la vie politique parce qu'ils étaient privés du droit de vote ou de candidature. Certaines de ces exclusions ont duré jusqu'au milieu de notre siècle.

Nos audiences publiques et nos recherches ont révélé que plusieurs minorités ethnoculturelles ressentent un profond sentiment d'exclusion, en ce qui concerne aussi bien leur accès au vote que leur participation à la vie politique à titre de militants ou de députés. Cela rejoint les constatations du Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne, qui déplorait le faible taux de participation politique des membres des minorités visibles et le manque d'information sur le processus électoral, tout en soulignant la volonté des minorités de participer davantage et la volonté des partis de les intégrer davantage à leurs activités (Canada, Chambre des communes 1984).

La participation aux élections

Les personnes qui ont témoigné devant la Commission, ainsi que les membres de minorités visibles interrogés dans le cadre des études effectuées pour la Commission, ont mentionné plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer leur absence du processus électoral. Un des plus importants est le fait que le mode de recensement actuel laisse de côté beaucoup de membres de ces minorités à cause de problèmes de langue et d'analphabétisme, et le fait que les membres de ces groupes hésitent à participer à un processus qu'ils

ne comprennent pas bien. Même si les membres des minorités visibles sont recensés, les difficultés linguistiques et le manque de compréhension du processus électoral entravent quand même l'exercice de leur droit de vote. Par exemple, Deborah Wong a déclaré aux audiences publiques : « Les barrières linguistiques et les différences culturelles ont tendance à écarter les minorités ethniques de la société canadienne, et peut-être aussi du processus démocratique... Je voudrais que ces personnes s'intègrent bien à notre société et s'y sentent à l'aise, et qu'elles comprennent le processus électoral [Calgary, 22 mai 1990]. » Dans les deux premiers chapitres du volume 2, nous recommandons plusieurs changements aux processus d'inscription et de votation afin de remédier à certains de ces problèmes.

Pour participer au processus électoral, une personne doit avoir la citoyenneté canadienne, qui exige trois ans de résidence au pays. C'est peu, comparativement aux exigences qui ont cours dans plusieurs autres pays. Cette période de transition de trois ans est essentielle pour permettre aux nouveaux immigrants et immigrantes de se familiariser avec la culture politique canadienne. Il faut la considérer comme le premier pas en vue d'améliorer la connaissance des membres des groupes ethnoculturels en ce qui touche le système politique canadien. Simard a conclu à la nécessité d'augmenter la compétence politique des membres des minorités visibles (c'est-à-dire la nécessité de les aider à mieux connaître et comprendre le système politique et le processus électoral du Canada) afin de rehausser leur participation électorale (Simard 1991 CR). Selon ses recherches, fondées sur un grand nombre d'interviews, le manque de compétence politique des minorités visibles peut être accentué par des barrières linguistiques, par un manque d'information, par un manque de motivation personnelle, par certains facteurs internes comme les clivages religieux ou économiques, ou encore par l'expérience d'un régime non démocratique dans leur pays d'origine. Son analyse fait ressortir l'importance du rôle de l'éducation.

À cet égard, l'examen des documents d'information remis aux immigrants et immigrantes demandant la citoyenneté canadienne est révélateur. Dans l'ensemble, cette documentation ne présente pas une description approfondie de notre processus électoral, des valeurs démocratiques inhérentes à notre législation électorale (laquelle oriente et fonde l'action des partis, des candidats et des députés), ni aucun exposé des droits des citoyens ou des responsabilités démocratiques qu'ils sont censés assumer.

Il est clair que la scolarité et les connaissances linguistiques des candidats et candidates à la citoyenneté y sont pour quelque chose, mais il reste que les politiques et programmes d'immigration devraient leur donner les moyens d'accéder à une bien meilleure compréhension de ce qui est appelé à devenir leur nouveau système politique et électoral. Nos devoirs envers les nouveaux immigrants et immigrantes ne cessent pas avec leur admission au pays. De fait, notre étude auprès des juges de la citoyenneté a révélé qu'en offrant aux immigrants et immigrantes des programmes éducatifs plus étoffés, plus systématiques et de meilleure qualité, on accélérerait leur intégration au processus électoral.

Nos recommandations visent à favoriser l'inscription et la participation électorale des nouveaux Canadiens et Canadiennes. Or cet objectif serait plus facile à atteindre si l'on faisait des efforts plus importants et plus systématiques pour donner aux nouveaux arrivants la possibilité d'acquérir de bien meilleures connaissances du processus électoral dès leur arrivée au pays.

La représentation au sein des partis et de la Chambre des communes

Beaucoup des témoignages adressés à la Commission au sujet des communautés ethnoculturelles portaient sur l'accessibilité du vote, mais certains intervenants et intervenantes ont aussi réclamé une représentation accrue des minorités visibles au sein des partis et à la Chambre des communes.

Pendant longtemps, même après avoir obtenu le droit de vote et de candidature, les minorités ethnoculturelles ont été très peu représentées au Parlement et leur influence est demeurée limitée. Un exemple frappant de cette situation est le cas des députés juifs Sam Jacobs et Sam Factor, dont les appels en vue d'ouvrir les frontières du Canada aux victimes du nazisme, pendant les années 30, furent ignorés par le gouvernement libéral de W. L. Mackenzie King (Abella et Troper 1982, 14–15).

Parmi les milliers de députés fédéraux élus entre 1867 et 1964, on dénombre moins d'une centaine de personnes d'origine ethnoculturelle autre que française, britannique ou autochtone. Les rares élus minoritaires étaient essentiellement d'origine allemande, ukrainienne ou juive et seulement deux appartenaient à des minorités visibles (Canada, Commission royale 1970a). Depuis, la représentation des groupes ethnoculturels augmente progressivement : le Parlement a accueilli 121 députés d'origine autre que britannique, française ou autochtone depuis 1965. Plus de 70 % d'entre eux étaient d'origine juive, d'Europe du Nord ou de l'Est (voir le tableau 3.3). Il y a trois explications principales à ce phénomène : les Canadiens et Canadiennes d'origine européenne représentent plus de 60 % de la population; les élus avaient pour la plupart immigré avant 1967; et beaucoup avaient un bagage culturel, politique et linguistique qui facilitait leur intégration à la société canadienne.

Sur les 121 membres de minorités ethnoculturelles élus aux Communes entre 1965 et 1988, 10 étaient issus de minorités visibles (A. Pelletier 1991 CR). À titre de comparaison, aucun membre de minorité visible n'a accédé au Parlement de Grande-Bretagne depuis la Seconde Guerre mondiale; et aucun n'a été élu aux élections générales britanniques de 1983, alors que 18 briguaient les suffrages (Anwar 1986, 98, 104; Fitzgerald 1983, 394). Aux dernières élections générales canadiennes, 29 candidats et candidates de minorités visibles étaient en lice et 6 ont été élus. La représentation des minorités visibles aux États-Unis se rapproche davantage de la situation canadienne. En 1991, la représentativité électorale des Noirs à la Chambre des représentants – c'est-à-dire le rapport entre leur taux de représentation à la Chambre et leur taux de représentation dans l'ensemble de la population – était de 50 % et celle des Hispaniques, de 33 % (Entrevues avec le Joint Center for Political Studies et le Congressional Black Caucus, Washington, D.C.).

Tableau 3.3
Membres de la Chambre des communes issus d'un groupe ethnoculturel, 1965–1988

Origine ethnique	Nombre de députés et députées
Européenne du Sud	22
Européenne du Nord et de l'Est	72
Africaine, Arabe	5
Asiatique, indienne, philippine	3
Latino-américaine, haïtienne	2
Noire	2
Juive	13
Australienne, néo-zélandaise	2
Total	121

Source : A. Pelletier 1991 CR.

Depuis une décennie, les trois grands partis politiques se sont montrés plus conscients de la diversité culturelle de l'électorat et de la nécessité de recruter des membres de tous les groupes ethnoculturels comme militants et comme candidats. Le Parti libéral et le Nouveau Parti démocratique se sont dotés de structures internes permanentes chargées d'augmenter la participation des minorités ethnoculturelles au sein du parti. En outre, les trois grands partis choisissent de plus en plus de candidats et candidates de minorités ethnoculturelles et raciales, notamment dans des circonscriptions où la minorité concernée est particulièrement présente.

Les groupes ethnoculturels sont aujourd'hui relativement bien représentés à la Chambre des communes, mais c'est loin d'être le cas des minorités visibles. À ce sujet, on avance plusieurs explications : racisme latent ou flagrant; coût des campagnes d'investiture; image négative dans la presse; et manque de soutien de la part des partis. On ne saurait sous-estimer l'importance de ces facteurs, qui à l'évidence limitent l'accès des minorités visibles au processus électoral. Il convient notamment de souligner la façon dont la presse renforce l'exclusion des minorités visibles du processus politique. Dans une étude effectuée pour la Commission, Eileen Saunders a conclu à l'existence d'un phénomène évident d'exclusion sur ce plan : i) les minorités sont sous-représentées dans les médias; ii) lorsqu'elles y sont présentes, les minorités sont représentées dans une gamme limitée de rôles, et ceux-ci se caractérisent habituellement par leur statut marginal; iii) les minorités sont représentées comme étant différentes, en termes de caractéristiques de la personnalité de base ou d'aptitude générale à jouer des rôles sociaux particuliers; iv) les autres définitions ou les définitions opposées de leur situation, émanant des groupes minoritaires eux-mêmes, obtiennent peu d'attention des médias (Saunders 1991 CR).

Certains facteurs, comme la marginalisation des minorités visibles dans la presse, sont inacceptables et des efforts soutenus s'imposent pour y remédier. D'autres, en revanche, doivent être envisagés dans le contexte de l'évolution démographique du pays.

Un rapport récent du Conseil économique du Canada montre que le pays est en voie de diversification rapide sur le plan ethnique (Conseil économique du Canada 1991). Durant les années 80, le Canada a accueilli 1,25 million d'immigrants et immigrantes, la majeure partie issue de minorités visibles. Depuis le milieu des années 60, la nature de l'immigration a changé de manière spectaculaire, comme le montre le tableau 3.4. Alors que c'est l'immigration d'origine européenne qui prédominait auparavant, c'est maintenant au tour de l'immigration issue de l'Asie, des Antilles, de l'Amérique centrale et du Sud.

Tableau 3.4
Structure de l'immigration au Canada, 1986
(en pourcentage)

Pays ou région de naissance	Pourcentage du total	Période d'immigration
Europe	62,3	65 % avant 1967
Asie	17,7	44 % après 1978
États-Unis	7,2	—
Caraïbes et Bermudes	5,0	59 % entre 1967 et 1977
Amérique centrale et du Sud	3,8	62 % après 1978
Afrique	2,9	56 % entre 1967 et 1977
Océanie	0,9	68 % entre 1967 et 1977
Autres	0,2	—
Population immigrante	3 908 150	

Source : A. Pelletier 1991 CR, d'après Statistique Canada, recensement de 1986.

Les nouveaux arrivants doivent faire un effort considérable d'adaptation sur les plans culturel, politique, social et économique. Leur souci immédiat de trouver un emploi et de se faire une place dans la société canadienne l'emporte sur l'intérêt pour la politique. Les recherches démontrent qu'il doit exister une certaine mobilité sociale à l'intérieur d'un groupe ethnoculturel pour que celui-ci produise des candidatures. Wolfinger explique à ce propos : « L'appartenance à la classe moyenne est une condition à peu près obligatoire pour briguer un poste d'importance; pour acquérir le savoir-faire politique et l'influence nécessaires à l'obtention d'une investiture de ce genre, un groupe ethnique doit aussi se doter d'une classe moyenne [Wolfinger 1974, 49]. » On comprend mieux, dans cette optique, la force de représentation des communautés ethnoculturelles, notamment celles d'origine européenne, dont la situation sociale, d'après le recensement de 1986,

était comparable à celle des Canadiens français et anglais – contrairement aux minorités visibles qui, étant établies au pays depuis moins longtemps, n'ont pas atteint le même niveau du point de vue économique. Mais l'intégration sociale et économique n'implique pas nécessairement l'intégration politique. Le manque d'intérêt pour la politique, du moins au début, peut tenir dans certains cas au fait que des personnes originaires de pays à régime politique oppressif ou à culture politique non démocratique répugnent carrément à participer à la vie politique. En outre, et ce facteur est étroitement relié à l'intégration sociale et à la participation politique, les deux tiers des membres des minorités visibles sont des Canadiens et Canadiennes de première génération. Il est clair, par conséquent, que le processus d'adaptation et d'intégration des nouveaux immigrants à leur nouveau contexte social sera, en règle générale, caractérisé par une période de transition.

Il faut considérer cette période de transition comme un phénomène collectif, qui n'exclut aucunement l'élection de membres de minorités de première génération. Pour l'ensemble de la période de 1965 à 1988, seulement 28 % (soit 34 sur 121) des députés issus de groupes ethnoculturels étaient nés hors du Canada. Le taux se situait cependant à 32 % (14 sur 44) en 1984 et est monté à 42 % (20 sur 48) en 1988. Pour ce qui est des minorités visibles, le taux s'inscrivait à 40 % (4 sur 10) pour la période allant de 1965 à 1988, mais il a atteint 67 % (4 sur 6) en 1984 et en 1988 (A. Pelletier 1991 CR). Malgré cette tendance particulière, une période de transition demeure une caractéristique incontournable. Le fait qu'une proportion importante des élus et élues de minorités ethnoculturelles soient nés à l'extérieur du Canada tend à prouver que la discrimination s'atténue. Les immigrants qui se lancent en politique au Canada percent plus ou moins rapidement selon leur origine ethnoculturelle, leur âge et d'autres facteurs, notamment économiques et sociaux.

Il semble que l'intégration politique des membres de minorités visibles exige, de façon globale, à peu près une génération. Comme le montre le tableau 3.5, le taux de représentation des minorités visibles à la Chambre des communes en 1988 (2 %) correspond à leur taux de représentation au sein de la population canadienne lors des élections de 1965. Ce décalage dans le temps, de l'ordre de vingt à vingt-cinq ans, était plus prononcé antérieurement. En conséquence, s'il est vrai que les chiffres actuels dénotent une sous-représentation, il faut les envisager dans le contexte du processus d'intégration politique et du temps qu'exige ce processus. Il semble au demeurant que le nombre d'années requises pour atteindre une représentation proportionnelle ait tendance à diminuer. Comme le constatent Stasiulis et Abu-Laban, certains des obstacles liés au statut d'immigrant disparaissent ou s'atténuent pour la deuxième génération et pour les suivantes (Stasiulis et Abu-Laban 1991 CR). Leurs recherches donnent à penser que la deuxième génération n'a pas d'obstacles pour ce qui est de participer à la vie des partis politiques, et que les associations de jeunes des partis ont tendance à refléter la diversité des institutions (telles que les universités) où elles sont établies. Cette évolution

s'explique, entre autres, par l'ouverture accrue de la société canadienne, y compris des partis et des électeurs; la volonté plus affirmée des membres de minorités visibles de participer à la vie politique de leur nouveau pays; et le nombre croissant de parlementaires issus de minorités visibles qui servent de modèles pour les membres de leur communauté.

Tableau 3.5
Représentation des minorités visibles à la Chambre des communes, 1965–1988

		Minorités visibles seulement		
Élections	Recensement	Nombre de députés et députées	% à la Chambre	% dans la population
1988	1986	6	2,0	6,3
1984	1986	3	1,1	6,3
1980	1981	4	1,4	3,9
1979	1981	3	1,1	3,9
1974	1971	3	1,1	2,3
1972	1971	2	0,8	2,3
1968	1971	2	0,8	2,3
1965	1961	0	0,0	2,0
—	1951	—	—	1,9
—	1941	—	—	1,2
—	1931	—	—	1,1
—	1921	—	—	1,2
—	1911	—	—	1,3
—	1901	—	—	1,4
1965–1988	—	10	—	—

Sources : A. Pelletier 1991 CR; Canada, Statistique Canada 1990b; et les données des recensements de 1961, 1971 et 1981.

Note : Les chiffres de 1984 et de 1988 sont basés sur le recensement de 1986, qui fournissait pour la première fois des données sur les minorités visibles. Pour les autres recensements, en l'absence d'une telle compilation, nous avons utilisé le critère de l'origine ethnique; ont été exclus les Britanniques, les Français, les Autochtones et les Européens (d'origine unique ou multiple, distinction qui fut établie à partir du recensement de 1981). En appliquant cette méthodologie au recensement de 1986, la proportion des minorités visibles au sein de la population serait de 5 % plutôt que de 6,3 %.

Il n'est aucunement question de minimiser les obstacles auxquels se heurtent les minorités visibles sous prétexte qu'ils ont tendance à disparaître avec le temps. Il s'agit de reconnaître que la dynamique de l'intégration politique semble accélérer l'intégration des minorités visibles au processus politique, comme cela s'est fait pour d'autres groupes ethnoculturels. Nous ne devons absolument pas relâcher les efforts destinés à éliminer le racisme. En même temps, pour que les minorités visibles participent davantage à la vie politique canadienne, il est essentiel d'assurer que leurs

membres aient pleinement accès au processus électoral, qu'ils puissent se familiariser avec le régime politique, qu'ils bénéficient d'une couverture médiatique moins tendancieuse, et qu'ils aient accès à un processus plus équitable de mise en candidature. Dans cette optique, nous sommes fermement convaincus que les réformes que nous proposons, prises dans leur ensemble, feront disparaître bon nombre des obstacles auxquels se heurtent les membres des minorités visibles, et contribueront à faciliter et à promouvoir leur accès au processus démocratique.

La sous-représentation des femmes

Profil des candidates et des élues aux élections de 1988

Les femmes sont indéniablement sous-représentées à la Chambre des communes, mais il n'est pas facile de mesurer l'importance relative des divers obstacles qui en seraient la cause. Avant toute tentative de redressement, l'incidence réelle des obstacles doit faire l'objet d'une solide analyse empirique.

Que peut-on dire des femmes députées en ce qui concerne leur scolarité, leur profession et leur expérience politique ? À cet égard, en quoi diffèrent-elles des hommes députés, des candidates défaites, des femmes actives en politique municipale, ou encore de la population féminine dans son ensemble ? Notre analyse s'inspire essentiellement d'une comparaison entre les profils biographiques des candidates des trois grands partis politiques aux élections de 1988 et ceux de tous les membres de la Chambre. Il existe évidemment des différences entre les partis, en ce qui concerne la scolarité, la profession et d'autres caractéristiques des candidats et des élus, mais ces différences ne sont pas traitées ici.

Les femmes et les hommes à la Chambre des communes La Chambre des communes compte une proportion beaucoup plus élevée d'hommes mariés que de femmes mariées (95 % contre 68 %); en outre, les hommes ont en moyenne plus d'enfants que les femmes (de fait, un pourcentage non négligeable de députées n'ont pas d'enfants). Sur le plan de l'âge, les deux groupes sont semblables, quoique les femmes semblent se concentrer davantage dans la catégorie des 40–49 ans. Les profils de formation et d'expérience professionnelle sont également similaires. On relève à peu près le même pourcentage de diplômés universitaires chez les hommes et les femmes, mais on trouve relativement plus de femmes avec un diplôme en sciences sociales, et relativement moins avec un diplôme en génie. Les femmes députées sont relativement moins nombreuses à exercer le droit et plus nombreuses dans les affaires. Pour ce qui est de l'expérience acquise en politique provinciale ou municipale, les deux groupes ont un profil comparable.

Les candidates aux élections fédérales Par rapport aux femmes élues, celles qui ont échoué aux élections de 1988 étaient plus jeunes et avaient une famille moins nombreuse. Pour la formation universitaire, leur profil était

assez semblable, quoique un peu plus axé sur les sciences sociales et moins sur l'économie et la gestion. Sur le plan professionnel, les candidates défaites étaient un peu moins nombreuses dans les domaines du droit et des affaires, et un peu plus nombreuses dans l'enseignement, l'administration et les services sociaux. À cet égard, elles correspondaient davantage au profil professionnel de la population féminine dans son ensemble. Sur le plan de l'expérience politique, cependant, la différence était marquée : moins de 1 % des candidates défaites étaient passées par la politique municipale, et seulement 9 % par la politique provinciale, contre 8 % et 15 % respectivement chez les élues.

Les élus et élues par rapport à la population Les députés et députées sont-ils représentatifs de la population dans son ensemble ? Dans plusieurs des cas, leur profil est très différent. Par exemple, comme on peut s'y attendre, le groupe des 25–39 ans est sensiblement sous-représenté à la Chambre des communes, alors que celui des 40–49 ans est surreprésenté. Fait à noter, les femmes de plus de 50 ans sont sous-représentées, alors que les hommes de la même classe d'âge sont surreprésentés.

Dans l'ensemble de la population, quelque 65 % des personnes en âge de travailler sont mariées, et il y a peu d'écart à ce sujet entre hommes et femmes. Aux Communes, le pourcentage des femmes mariées en âge de travailler est environ le même que dans la population en général, alors que celui des hommes députés est beaucoup plus élevé, ce qui confirme le solide soutien familial dont bénéficient les hommes, et les difficultés que les femmes doivent surmonter pour concilier leur carrière politique et leurs responsabilités familiales.

Il est difficile de comparer le profil professionnel des élus et élues à celui de la population en général. En effet, aucun élu n'appartient à la catégorie des travailleurs ou à celle des commis, qui comptent pour près de 60 % de la population active générale, masculine et féminine. Les domaines de l'agriculture, de la pêche et des soins de santé sont également sous-représentés. En revanche, 13 % des femmes et 15 % des hommes à la Chambre des communes sont avocats, catégorie qui représente moins de 1 % de la population totale.

Les obstacles à l'entrée

Nos audiences et nos études ont permis d'identifier un certain nombre d'obstacles à la candidature et à l'élection des femmes à la Chambre des communes. Certains sont reliés à des phénomènes sociaux qui, quoique significatifs, ne se prêtent pas à des solutions d'ordre institutionnel ou juridique. Par exemple, l'un des facteurs les plus fréquemment évoqués est celui des différences de socialisation des deux sexes, les femmes étant induites à voir la politique comme une voie qui ne leur convient pas, et qui est même indésirable. Cette notion est du reste renforcée par la pénurie relative de modèles féminins en politique. Une enquête récente a révélé

que les jeunes de sexe masculin s'intéressent beaucoup plus à la politique que leurs vis-à-vis de sexe féminin, différenciation qui apparaît déjà à l'école secondaire, où près de 50 % des étudiants mais seulement 33 % des étudiantes expriment un intérêt envers la politique (Hudon *et al.* 1991 CR).

Parmi les obstacles d'ordre structurel, deux sont primordiaux. Le premier est le coût des campagnes d'investiture; le deuxième, l'absence d'efforts concertés des partis politiques pour appuyer les femmes qui briguent une investiture. Bien que ces deux facteurs soient manifestement interdépendants, nous les analyserons séparément.

Les obstacles d'ordre financier Dans le cadre de nos consultations et de nos recherches, les femmes ont cité le coût de la campagne comme l'obstacle le plus redoutable à l'étape de l'investiture. Cet obstacle est d'ordinaire plus grand pour les femmes, car elles sont généralement dans une situation financière moins favorable par rapport aux hommes, et elles sont plus susceptibles de se trouver dans des situations de compétition coûteuse : aux élections de 1988, 47 % des femmes avaient des adversaires à cette étape, contre seulement 31 % des hommes (Erickson 1991 CR). Les femmes reçoivent également moins de dons que les hommes, et ceux qu'elles reçoivent sont moins élevés. Judy Erola, ancienne ministre fédérale, nous a déclaré à ce sujet : « Je crois qu'il est temps de prendre des mesures pour que les dons à l'investiture donnent droit à des crédits d'impôt légitimes. C'est de cette manière qu'on en arrivera à ce que des femmes fassent des dons à des femmes. Elles ne gagnent toujours pas assez d'argent, mais si elles pouvaient obtenir un crédit d'impôt, elles seraient plus portées à faire des contributions [Colloque sur la participation active des femmes à la vie politique, 1er novembre 1990]. »

D'autre part, les femmes ne semblent pas avoir assez de contacts professionnels ou sociaux pour se doter d'une organisation électorale financièrement compétitive. Cela se voit notamment dans le choix de leurs agents officiels. Selon une étude effectuée pour la Commission par R.K. Carty, les candidates sont moins susceptibles que les candidats d'avoir un expert-comptable comme agent officiel (Carty 1991a CR). Une autre étude, concernant les candidates du Parti libéral aux élections de 1988, conclut : « Les obstacles auxquels ont fait face les femmes du Parti libéral aux élections de 1988 étaient systémiques plutôt qu'ouvertement discriminatoires. Le fardeau financier d'une campagne d'investiture dispendieuse ... représente un plus grand obstacle pour les femmes que pour les hommes, lesquels jouissent en moyenne de revenus plus élevés et d'un accès plus facile aux sources de financement, et sont mieux placés pour financer une campagne d'investiture coûteuse [Leduc 1990, 43]. »

Janine Brodie aboutit à une conclusion semblable dans une étude portant sur 47 candidates des trois grands partis aux élections de 1988 (Brodie 1991 CR). L'insuffisance des ressources financières venait largement en tête des facteurs que ces femmes citaient comme des obstacles importants à l'investiture

et à l'élection. De fait, plus de 90 % d'entre elles préconisaient le plafonnement des dépenses d'investiture, et 80 % proposaient que la limite soit inférieure à 5 000 $.

Par ailleurs, les frais de garde d'enfants constituent un handicap financier pour les femmes qui aspirent à une fonction élective. Alors que les contribuables peuvent déduire les frais de garde engagés pour gagner un revenu d'emploi ou d'affaires, ou pour obtenir une formation professionnelle, ce droit n'est pas accordé aux personnes briguant une investiture ou un siège. Or, pour les candidats et candidates ayant charge d'enfants, les frais de garde constituent une dépense inévitable.

Le soutien des partis Depuis que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a présenté ses recommandations, en 1970, les groupes de femmes exercent des pressions à l'intérieur comme à l'extérieur des partis politiques afin de rendre ces derniers plus représentatifs (Canada, Commission royale 1970b). Les trois grands partis ne sont pas restés insensibles à leurs revendications : leurs commissions féminines ont désormais la garantie d'être représentées dans les instances dirigeantes ainsi qu'aux congrès de politique et de direction. Le Nouveau Parti démocratique prévoit en outre une représentation égale des hommes et des femmes dans ses instances dirigeantes. Les trois formations disposent également de fonds destinés spécifiquement à aider les femmes ayant franchi l'étape de l'investiture : la Fondation Ellen Fairclough du Parti progressiste-conservateur (1983), le Fonds Judy LaMarsh du Parti libéral (1984), et le Fonds Agnes MacPhail du Nouveau Parti démocratique (1986). Ces fonds permettent de verser une somme modique – entre 500 $ et 1 500 $ – aux femmes candidates; plusieurs des bénéficiaires ont utilisé l'argent pour régler des frais de garde d'enfants. Les trois chefs accordent également plus d'attention aux questions concernant la situation des femmes. Ils ont notamment inclus dans leurs plates-formes électorales des politiques concernant spécifiquement les femmes, et ont participé en 1984 à un débat télévisé des chefs sur ces questions.

À l'échelle provinciale, le Nouveau Parti démocratique ontarien s'est doté en 1989 de lignes directrices en matière d'égalité en vue de promouvoir l'élection de membres de certains groupes cibles. Le parti a comme politique d'identifier un certain nombre de circonscriptions « prioritaires », dont 75 % doivent être désignées pour des candidatures des groupes cibles : les femmes, les minorités visibles, les personnes handicapées et les Autochtones. Aux élections ontariennes de 1990, 27 % des élus du Nouveau Parti démocratique étaient des femmes, soit le double du pourcentage de femmes à la Chambre des communes.

Lors de son congrès de 1991, le Nouveau Parti démocratique fédéral est devenu le premier grand parti national d'Amérique du Nord à s'imposer la désignation de femmes candidates dans un nombre donné de circonscriptions – en l'occurrence, la moitié des circonscriptions du pays.

Malgré ces initiatives et les prises de position vigoureuses des chefs des trois partis sur l'importance d'attirer plus de femmes en politique, les progrès sont restés lents, tant au niveau des militantes que des candidates. Les chefs réclament une meilleure représentation de la population dans leurs partis, mais les associations locales semblent souvent hésiter à présenter des candidates (Brodie 1991 CR). Ce problème est d'autant plus important que les associations locales exercent une influence considérable sur la sélection des candidats et candidates. Les initiatives de la direction des partis en vue de favoriser la désignation de femmes sont parfois rejetées par les bureaux d'associations locales, sous prétexte que de tels choix seraient antidémocratiques. Ce genre de situation a tendance à se produire dans des circonscriptions relativement sûres.

La meilleure façon de mesurer l'appui accordé aux femmes candidates par les associations locales consisterait à comparer le nombre d'aspirantes à l'investiture au nombre de candidates désignées et au nombre d'élues. Malheureusement nous ne disposons pas de données sur les premières. La propension des partis à sélectionner des femmes dans des circonscriptions perdues d'avance plutôt que dans des circonscriptions sûres est toutefois un bon indice du niveau d'appui qu'ils accordent aux femmes. Lynda Erickson rapporte qu'en 1988, environ 30 % des candidates se trouvaient dans des circonscriptions considérées comme gagnables par leur parti, contre 51 % des hommes (Erickson 1991 CR). Ces chiffres, fondés sur les résultats antérieurs du parti dans les circonscriptions, sont inférieurs à ceux fournis par les associations locales invitées à évaluer les chances d'un candidat ou une candidate dans leur circonscription. Selon les associations, 62 % des femmes se trouvaient dans des circonscriptions gagnables, contre 67 % des hommes. Si on compare le nombre de candidates au nombre d'élues pour les élections des dernières années, on est porté à conclure que l'écart se rétrécit au Parti progressiste-conservateur et au Parti libéral. En 1988, les femmes comptaient pour 12,5 % des candidats du Parti progressiste-conservateur et pour 12,4 % de ses élus (voir le tableau 3.6). Certes, cela s'explique dans une certaine mesure par l'ampleur de la victoire électorale du parti, mais les succès enregistrés par les candidates du Parti libéral donnent à penser que les partis nationaux font effectivement des efforts concertés pour présenter plus de femmes dans des circonscriptions gagnables.

Le rôle des femmes au sein des partis L'immense majorité des femmes continuent d'occuper les échelons inférieurs à l'intérieur des partis politiques. Comme le montre le tableau 3.7, mis à part les postes de secrétaire de circonscription, les femmes occupent rarement plus de 30 % des postes de responsable d'association, de directeur de campagne ou d'agent électoral. Cela confirme la conclusion de recherches antérieures : plus les postes sont élevés, moins on y trouve de femmes; et, plus le parti a des chances de gagner dans la circonscription, moins les femmes participent aux activités de l'association locale. Comme le constate Bashevkin, la représentation

numérique des femmes tend à être inversement proportionnelle à la fois au degré d'activité du parti et à ses chances de gagner (Bashevkin 1991 CR).

Tableau 3.6
Femmes candidates et élues aux élections générales, 1980–1988

Année	Parti	Nombre de candidates	Pourcentage des candidates par rapport à toutes les candidatures	Nombre d'élues	Pourcentage des élues par rapport au total des élus
1980	PLC	23	8,2	12	8,0
	PC	14	5,0	2	1,9
	NPD	32	11,4	2	6,0
	Total	69	8,2	16	5,0
1984	PLC	45	16,0	5	12,5
	PC	23	8,2	19	9,0
	NPD	64	22,7	4	13,3
	Total	132	15,6	28	9,9
1988	PLC	51	17,3	13	15,7
	PC	37	12,5	21	12,4
	NPD	84	28,5	5	11,6
	Total	172	19,4	39	13,2

Source : Young 1991a CR.

PC : Parti progressiste-conservateur; PLC : Parti libéral du Canada; NPD : Nouveau Parti démocratique.

Tableau 3.7
Répartition des postes entre hommes et femmes dans les associations de circonscription et dans les organisations de campagne, 1988
(en pourcentage)

	Hommes	Femmes
Président d'association	80	20
Trésorier d'association	67	33
Secrétaire d'association	32	68
Directeur de campagne	72	28
Agent électoral	79	21

Source : Carty 1991a CR.

L'entrée en politique Une autre question troublante s'impose à l'esprit : pourquoi si peu de femmes proposent-elles leur candidature ? Il semble y avoir plusieurs facteurs en cause.

À la lumière de l'analyse socio-économique présentée plus haut, il est clair que les responsabilités familiales, encore largement assumées par les femmes, dissuadent bon nombre d'entre elles, malgré leurs compétences et leur intérêt, à se lancer en politique, au moins jusqu'à ce que leurs enfants soient plus

âgés. En outre, les femmes tendent à avoir moins de sécurité d'emploi, et prennent donc de plus grands risques si elles échouent. Comme nous l'a indiqué le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, « l'un des risques les plus évidents d'une candidature électorale, c'est la perte d'emploi. Bon nombre de femmes ne peuvent tout simplement pas se payer le luxe de risquer leur emploi pour tenter leur chance aux élections [Ottawa, 11 juin 1990]. »

Finalement, il est clair que certaines femmes sont également dissuadées par le traitement que la presse réserve aux candidatures féminines. Nos recherches montrent que, même si la couverture médiatique des femmes en politique s'est améliorée depuis deux décennies, elle n'en reste pas moins stéréotypée, beaucoup plus axée sur l'apparence physique, la vie personnelle et les opinions sur une catégorie bien précise de sujets tels que l'avortement (Robinson et Saint-Jean 1991 CR).

Comparaison internationale Plusieurs pays ont pris des mesures pour tenter de corriger la sous-représentation constante des femmes en politique.

Les États-Unis, qui sont parmi les chefs de file internationaux au chapitre des mesures d'accès à l'égalité destinées aux femmes et aux minorités raciales dans l'enseignement et au travail, n'ont pas adopté de mesures semblables dans le domaine politique, où les femmes sont pourtant très faiblement représentées. Celles-ci ne constituent que 5 % des membres du Congrès et 18 % des membres des assemblées législatives des États. Étant donné les sommes considérables requises pour disputer une élection aux États-Unis, l'impulsion de changement est surtout venue jusqu'ici de groupes privés et de comités d'action politique, qui recueillent des fonds pour soutenir des aspirantes. Parmi les organismes œuvrant de cette manière, mentionnons Americans for Democratic Action, la National Organization of Women, le National Political Congress of Black Women, le National Women's Political Caucus Victory Fund, le Women's Fund et le Fund for a Feminist Majority.

Ce sont les pays scandinaves qui ont pris les mesures les plus énergiques, et qui enregistrent les pourcentages les plus élevés de femmes dans des fonctions électives. Beaucoup attribuent ce résultat (voir le tableau 3.8) au fait que ces pays ont des systèmes de représentation proportionnelle. Plusieurs affirment que celle-ci contribue efficacement à rehausser la représentation féminine. Mais la réalité s'avère plus complexe.

S'il est vrai que certains pays à représentation proportionnelle – dont la Suède, le Danemark et la Norvège – ont un pourcentage plus élevé d'élues que les pays à système majoritaire, d'autres – dont l'Italie, la Belgique et l'Espagne – affichent un pourcentage plus faible. Les données prouvent que la représentation proportionnelle n'est ni nécessaire ni suffisante pour assurer une représentation équitable. En fait, dans les pays où les femmes occupent désormais une place importante dans la vie politique, cette situation est due essentiellement à l'adoption, par les partis politiques, de mesures contraignantes destinées à redresser explicitement et immédiatement la sous-représentation des femmes.

En Norvège, par exemple, le nombre de femmes parlementaires est passé de 15,5 % en 1975 à 34,4 % en 1985, le Parti travailliste norvégien ayant adopté en 1983 une règle exigeant que les hommes et les femmes comptent respectivement pour au moins 40 % de l'ensemble des aspirants à l'investiture et des candidats. Le Parti démocrate suédois, au pouvoir en Suède, a adopté la même règle à son tour. Là aussi, l'effet fut immédiat : dès 1985, le pourcentage de femmes à la chambre basse suédoise était de 10 % supérieur à celui de 1975.

Tableau 3.8
Représentation féminine à la chambre basse des Parlements de divers pays, 1988

Pays	Pourcentage
États-Unis	5,3
Australie	6,1
Royaume-Uni	6,3
France	6,4
Espagne	6,4
Portugal	7,6
Belgique	8,5
Suisse	10,2
Italie	12,8
Canada	**13,2**
Nouvelle-Zélande	14,4
Allemagne de l'Ouest	15,4
Pays-Bas	20,0
Danemark	29,0
Suède	30,9
Finlande	30,5
Norvège	34,4

Source : Données communiquées à la Commission par Janine Brodie.

Au Danemark et en Allemagne, les partis sociaux-démocrates ont également adopté des critères contraignants de représentation sur leurs listes électorales. Au Portugal, en Autriche et en Belgique, les partis socialistes ont adopté une règle fixant le minimum à 25 %, leurs homologues italiens et français appliquant une règle de 20 %. L'an dernier, les socialistes français ont relevé à 30 % leur seuil de représentation féminine.

Ainsi, semble-t-il, c'est surtout l'adoption de critères contraignants, plutôt que le système de représentation proportionnelle, qui a permis de rehausser notablement la représentation féminine dans la politique européenne. Mais il reste vrai que ces systèmes offrent aux partis nationaux

plus de possibilités d'accroître la représentation des femmes, puisque les partis contrôlent généralement les listes de candidatures et peuvent donc y placer une proportion minimale de femmes. Autrement dit, la représentation proportionnelle peut faciliter l'élection des femmes, mais seulement si un parti est déterminé à atteindre la parité entre hommes et femmes. Il est plus difficile d'atteindre cet objectif au Canada, car il faut obtenir la collaboration pleine et entière des associations locales pour assurer la mise en candidature de femmes. Par ailleurs, les mises en candidature se font à l'occasion d'assemblées d'investiture ouvertes à tous les membres et dont l'issue, de ce fait, peut difficilement être déterminée à l'avance.

Vers une représentation équitable

Comme on a pu le constater au Canada et ailleurs, le fait de proclamer l'égalité des droits dans la Constitution ne suffit pas à garantir des résultats justes et équitables, même quand les concurrents sont d'aptitudes comparables. Certes, quand des possibilités semblables sont offertes à des individus d'aptitudes et d'intérêts différents, il en résulte des disparités. Les sociétés libérales acceptent ce résultat dans certains domaines, notamment dans le domaine de l'économie, bien qu'elles adoptent souvent des politiques axées sur la recherche de l'égalité. En revanche, dans le domaine de la politique, il faut combler l'écart qui existe entre égalité et équité. L'égalité devant la loi n'élimine pas en soi la discrimination systémique. C'est pourquoi bon nombre de pays considèrent désormais qu'il peut être nécessaire de traiter certains groupes de manière différente pour atteindre une meilleure mesure d'égalité politique. Comme le constatait la Cour suprême du Canada dans une cause importante relative à la Charte, la véritable égalité peut très bien nécessiter une différence de traitement (*R. c. Big M Drug Mart* 1985).

Le Canada se doit de tendre vers l'égalité politique pour au moins deux raisons : il a pris des engagements internationaux à cet effet en tant que membre des Nations Unies, et il a consacré le principe dans sa propre *Charte des droits et libertés*.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté sous l'égide des Nations Unies et auquel le Canada adhère depuis le 19 août 1976 (par suite d'un accord unanime entre le gouvernement fédéral et les provinces), dispose dans son article 3 :

> Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent Pacte.

Et, dans son article 25 :

> Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 [race, couleur, sexe, langue, religion, opinion publique ou toute autre opinion, origine nationale ou sociale, fortune, naissance ou toute autre situation] et sans restrictions déraisonnables :

a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques honnêtes.

Un autre texte des Nations Unies, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, en vigueur au Canada depuis le 9 janvier 1982, stipule dans son article 7 :

> Les États parties prennent toutes les mesures voulues pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assure, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de ...
> b) prendre part à l'élaboration de la politique de l'État et à son exécution, occuper des emplois publics et exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement;

L'adoption de mesures spéciales est un moyen acceptable pour atteindre l'équité en matière de représentation politique, comme le spécifie l'article 15 de la Charte :

> (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.
> (2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

L'article 15 de la Charte prévoit la possibilité de mesures particulières pour contrer les effets de la discrimination systémique, et la Cour suprême du Canada a validé des mesures d'équité en matière d'emploi destinées à corriger des inégalités historiques liées à la discrimination systémique.

Signalons également la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui vise à favoriser l'équité au travail. Selon cette loi, ce type d'équité implique, outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences. En plus, au niveau fédéral et dans certaines provinces, les entreprises comptant un certain nombre d'employés doivent s'engager dans un programme d'équité en matière d'emploi pour être admises à participer à des appels d'offres du gouvernement.

D'autre part, la Cour suprême du Canada a établi un lien entre le principe d'équité et la représentation parlementaire (*Carter* 1991). Elle a reconnu qu'en vertu des valeurs et des principes dont s'inspire toute société

libre et démocratique – y compris le principe d'équité –, le droit à l'intégrité de la représentation est au cœur même des garanties de l'article 3 de la Charte.

La Cour suprême a affirmé que plusieurs éléments entraient en ligne de compte dans l'interprétation de l'article 3, notamment le respect de la dignité personnelle et de l'équité sociale ainsi que la nécessité de reconnaître l'identité des cultures et des groupes et de renforcer la participation des individus au processus électoral. L'ensemble de ces considérations milite en faveur de mesures destinées à augmenter la présence des femmes dans les assemblées législatives.

Considérant ces précédents, la notion d'égalité qui les fonde, et l'existence de données convaincantes au sujet de la sous-représentation de certains groupes dans les assemblées législatives du Canada, il nous incombe d'envisager l'adoption de mesures visant à promouvoir l'égalité dans le contexte du droit à la candidature. Il est incontestable que la sous-représentation de certains groupes peut être reliée aux pratiques des partis politiques nationaux, en particulier des associations locales, qui contrôlent l'accès à la fonction de candidat pour la grande majorité de leurs membres et de leurs partisans. Malgré les efforts sincères de redressement entrepris par un certain nombre d'individus au sein des partis, les déséquilibres de représentation persistent. Nous en déduirons qu'il y a d'autres facteurs en jeu. L'absence de dispositions efficaces concernant les mises en candidature est une lacune regrettable de la *Loi électorale* actuelle.

Nous reviendrons en détail au chapitre 5 sur le rôle des partis politiques, notamment sur leur statut légal et leur responsabilité dans le bon fonctionnement du système démocratique. Notre objectif est d'affermir la primauté des partis au sein de notre système de gouvernement représentatif. Nous n'ignorons pas que les formations politiques œuvrent essentiellement de manière bénévole mais, comme elles sont enregistrées en vertu de la *Loi électorale* et qu'elles reçoivent un appui financier non négligeable du public, elles ont des responsabilités publiques importantes. Ce ne sont pas des organismes d'État, certes, mais ce ne sont pas non plus des organismes purement privés.

L'une des fonctions les plus importantes des partis politiques consiste à recruter et à désigner officiellement des candidats et candidates, processus qui détermine en bonne partie l'accès au système électoral. Or, nous ne pourrons garantir efficacement le droit de candidature tant qu'il n'y aura pas dans la *Loi électorale du Canada* des dispositions régissant certains aspects fondamentaux de ce processus, notamment le niveau des dépenses et la procédure de sélection elle-même.

Le financement des campagnes d'investiture

Le coût des campagnes d'investiture est considéré comme un obstacle à la participation politique des groupes sous-représentés. Les chances de succès des partis ne sont évidemment pas les mêmes dans toutes les circonscriptions.

Il est plus intéressant d'obtenir l'investiture d'un parti dans une circonscription où ce parti est fort, mais cette investiture sera aussi plus chaudement disputée. Pour assurer une meilleure représentativité, il faut offrir à tous et à toutes une possibilité raisonnable de se présenter dans des circonscriptions gagnables. Autrement dit, il faut garantir que l'investiture d'un parti soit accessible dans les circonscriptions où ce parti a de vraies chances de l'emporter.

Les recherches de la Commission montrent qu'il faut souvent un investissement considérable, en argent et autres ressources, pour obtenir l'investiture d'un parti dans une circonscription où celui-ci a de bonnes chances de succès. Toutes choses égales d'ailleurs, les personnes qui n'ont pas accès à un réseau de donateurs sont donc moins à même de mener une campagne d'investiture vigoureuse (Carty et Erickson 1991 CR). Dans ces cas, on ne saurait parler de chances égales.

Le processus d'investiture se démarque ainsi du processus électoral. Les mesures adoptées au Canada en 1974 prouvent qu'on peut contrôler efficacement le coût des campagnes électorales. Tout aussi important, comme on le verra au chapitre 6 du présent volume, il est prouvé que l'imposition de telles limites n'entame en rien la nature compétitive du processus électoral, bien au contraire. Enfin, le succès du système de crédits d'impôt pour dons politiques prouve qu'on peut faciliter l'accès aux ressources financières requises pour monter une campagne efficace tout en laissant à chaque candidat et candidate la responsabilité de trouver les fonds nécessaires à sa campagne.

Ces leçons, conjuguées à celles qui nous viennent des provinces, peuvent servir pour contrer les sources de discrimination systémique dans le processus politique. Le législateur ne s'en est pas encore inspiré pour rendre les luttes d'investiture plus équitables. Les partis et les associations locales ont également été lents à répondre aux pressions exercées dans leurs rangs. Une enquête réalisée en 1988 montre que seulement 15 % des associations limitent les dépenses d'investiture. La *Loi électorale* ne régit pas les campagnes d'investiture[2], et les dons aux aspirants et aspirantes ne donnent droit à aucune déduction fiscale.

La concurrence a une forte incidence sur le niveau des dépenses. Les recherches de la Commission montrent que dans les circonscriptions où la lutte était serrée et la concurrence intense, les dépenses augmentaient de beaucoup (Heintzman 1991 CR). Par ailleurs, les dépenses n'étant pas plafonnées, une personne qui aspire à être candidate ne peut évaluer, même approximativement, la somme dont elle aura besoin pour mener une campagne efficace. Plusieurs renoncent à cause de cette incertitude. Comme l'a expliqué le député John Manley devant la Commission, l'éventualité d'avoir à débourser de fortes sommes pour faire campagne « est un facteur dissuasif ... pour les personnes qui ne sont pas en mesure de rassembler beaucoup d'argent ... [Je crois que le processus d'investiture] est trop important pour en laisser la responsabilité complète aux partis, et il faudrait imposer des limites [aux dépenses], en exigeant aussi la divulgation des

donateurs [Ottawa, 13 juin 1990]. » D'autre part, le plafonnement des dépenses aux élections générales garantit que les candidats et candidates ne seront pas préoccupés exclusivement par la collecte de fonds durant la campagne, et le même principe devrait valoir pour les luttes d'investiture.

Les obstacles financiers, qui excluent bon nombre de candidatures éventuelles, compromettent le principe d'équité. Seul un petit nombre de personnes issues de certaines couches de la société ont les moyens de briguer une investiture. Ainsi, le choix offert à l'électorat est inutilement restreint.

Il faut donc agir sur quatre fronts : plafonner les dépenses d'investiture; octroyer un soutien financier public aux aspirants et aspirantes; supprimer les obstacles financiers liés à la garde d'enfants et aux appareils auxiliaires nécessaires aux personnes handicapées; et, à l'intérieur des partis, implanter des mécanismes de recrutement qui assurent une représentation élargie.

La limitation des dépenses Il convient de plafonner les dépenses des personnes qui briguent l'investiture de l'association locale d'un parti politique enregistré. Les limites devraient être établies de façon à permettre une saine concurrence tout en garantissant que l'argent ne soit pas le facteur déterminant de la victoire. Nous indiquons ailleurs dans notre rapport les dispositions législatives à prévoir à ce sujet, notamment en matière de divulgation. Nous nous bornons ici à énoncer notre objectif fondamental, qui est d'œuvrer dans le sens d'une meilleure représentativité du système politique en assurant l'équité des campagnes d'investiture.

Recommandation 1.3.19

Nous recommandons que des limites soient imposées aux dépenses de toutes les personnes qui briguent l'investiture d'une association de circonscription enregistrée durant la période des mises en candidature.

Le soutien financier de l'État L'équité électorale, notamment à l'égard des groupes actuellement sous-représentés, commande que l'État fournisse une aide financière aux personnes qui briguent l'investiture d'une association de circonscription enregistrée. Cela pourrait se faire de deux manières. La plus directe consisterait à rembourser les dépenses de campagne des aspirants et aspirantes à l'investiture. Aux élections générales, on rembourse un pourcentage des dépenses des candidats et candidates qui ont atteint un certain seuil d'appui électoral. L'autre méthode, plus indirecte, consisterait à permettre aux aspirants de délivrer des reçus d'impôt pour les dons qu'ils reçoivent. À l'heure actuelle, la Loi offre cette possibilité uniquement pour les dons reliés aux élections générales.

D'après l'expérience acquise au Canada avec ces deux méthodes, nous estimons que la première coûterait beaucoup plus cher que la deuxième

au Trésor public, en supposant que les deux soient appliquées de la même manière que maintenant, mais à un autre palier. Il importe aussi de noter qu'avec la première méthode, les sommes à rembourser dépendraient essentiellement des sommes dépensées par les aspirants et aspirantes. Plus on dépenserait, plus on recevrait. Bien que le remboursement des dépenses soit essentiel dans le cadre des élections générales, où les campagnes se déroulent dans des circonscriptions comptant en moyenne 60 000 électeurs et électrices, il est moins essentiel à l'étape de l'investiture, et moins déterminant du point de vue de l'équité.

La deuxième méthode, fondée sur les reçus d'impôt, serait essentiellement axée sur le nombre de personnes contribuant aux campagnes d'investiture. Si on limite le montant des dons individuels, les aspirants et aspirantes seront incités à obtenir des contributions relativement petites d'un bassin relativement grand d'individus. Il est évident que les groupes actuellement sous-représentés, en particulier les femmes, y gagneraient. En outre, cette mesure contribuerait à accroître le nombre de Canadiens et Canadiennes qui participeraient au processus électoral par le biais de dons politiques.

Pour toutes ces raisons, exposées de manière plus détaillée au chapitre 6 du présent volume, nous sommes parvenus à la conclusion qu'appliquer le système de crédit d'impôt aux dons consentis pour les campagnes d'investiture est la meilleure façon de promouvoir une représentation équitable à un coût raisonnable pour le Trésor public.

Recommandation 1.3.20

Nous recommandons que les personnes faisant des dons aux aspirants et aspirantes à l'investiture d'une association de circonscription enregistrée aient droit à un reçu d'impôt délivré par un ou une responsable autorisé de l'association.

Mesures fiscales : les frais de garde d'enfants La garde des enfants coûte cher à bien des parents – et surtout aux femmes – qui aspirent à une charge élective. À l'heure actuelle, les contribuables ont le droit de déduire, à l'intérieur de certaines limites, les frais de garde engagés pour gagner un revenu provenant d'un emploi, de l'exploitation d'une entreprise ou de l'utilisation d'une bourse, d'une subvention de recherche ou d'une allocation de formation. Mais ils n'ont pas droit à un crédit d'impôt pour les frais de garde engagés afin de briguer l'investiture d'un parti ou un siège aux Communes. Or, quand on a charge d'enfants et qu'on mène une campagne, les frais de garde sont inévitables. Faire acte de candidature est un geste de la plus haute importance dans une démocratie électorale. Le législateur devrait le reconnaître dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, en établissant que les frais de garde engagés pour briguer une investiture ou un siège soient déductibles du revenu imposable.

Recommandation 1.3.21

Nous recommandons de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* de façon à inclure dans la liste des frais déductibles du revenu imposable les frais de garde d'enfants assumés par la personne ayant la responsabilité première de l'enfant pour briguer l'investiture d'une association de circonscription enregistrée durant la période des mises en candidature, ou pour briguer les suffrages en période électorale.

Mesures fiscales : Les frais d'appareils auxiliaires pour personnes handicapées
Bon nombre de Canadiens et Canadiennes handicapés assument des frais importants pour des appareils médicaux auxiliaires. Selon l'Association des Sourds du Canada, une personne sourde peut s'attendre à dépenser 10 000 $ en un an à ce chapitre (Mémoire 1990, 3). Des changements s'imposent pour garantir aux personnes handicapées un accès égal au processus électoral.

À l'heure actuelle, les sommes versées à un « préposé aux soins » chargé d'aider une personne handicapée à exécuter les fonctions d'un emploi, à exploiter une entreprise ou à faire des recherches, sont déductibles dans certaines limites, ou sont admissibles au crédit pour frais médicaux si aucun revenu n'a été gagné durant la période visée. Il conviendrait d'élargir la définition de « soins de préposé » de façon à y inclure les services de l'assistant d'une personne handicapée qui mène une campagne d'investiture ou une campagne électorale.

Selon la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les frais de transport sont également admissibles au crédit pour frais médicaux, mais seulement s'ils sont engagés pour des raisons médicales. Les frais de déplacement relatifs à une lutte d'investiture ou à une élection ne sont pas admissibles à ce crédit.

Pour accorder une chance électorale égale aux personnes handicapées, il faut les aider à payer les appareils auxiliaires dont ils peuvent avoir besoin. Bien que nous proposions un remboursement lié au nombre de suffrages reçus, nous reconnaissons que les frais d'appareils auxiliaires nécessaires à une campagne peuvent être élevés.

En conséquence, nous proposons que les candidats et candidates obtenant au moins 1 % des voix se voient rembourser 75 % des frais supplémentaires d'appareils auxiliaires déboursés en période électorale du fait des besoins spécifiques de leur campagne (par exemple, pour l'usage de véhicules spéciaux), ces frais ne pouvant dépasser 30 % de leur limite de dépenses.

Recommandation 1.3.22

Nous recommandons :

a) que la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit modifiée afin d'inclure dans la définition des « soins de préposé » les services d'un

assistant ou une assistante chargé d'aider une personne handicapée à exécuter les fonctions nécessaires pour briguer l'investiture d'une association de circonscription enregistrée durant la période des mises en candidature ou pour briguer les suffrages en période électorale; et

b) que les candidats et candidates obtenant au moins 1 % des voix se voient rembourser 75 % des frais d'appareils auxiliaires payés en raison de leurs besoins spécifiques pour faire campagne en période électorale, ces frais ne pouvant dépasser 30 % de leur limite de dépenses.

Pour améliorer le recrutement des candidats et candidates Parmi les mesures proposées ci-dessus, certaines auraient un effet sur les services administratifs des partis, mais aucune n'inciterait les partis à modifier leur comportement. Pour remédier à la sous-représentation de certains groupes, et notamment des femmes, il importe de modifier le comportement des membres des bureaux de direction des partis et des associations locales afin de garantir une représentation plus équitable par la voie du recrutement.

Les trois grands partis ont pour politique générale d'encourager l'utilisation de comités de recrutement dans les circonscriptions où ils n'ont pas de député ou députée. Les renscignements fournis par les trois grands partis font ressortir les différences suivantes : chez les progressistes-conservateurs, le comité peut être composé de 3 à 30 personnes, et il n'y a aucune exigence particulière en matière de représentation; chez les libéraux, il peut être composé de 5 ou 6 personnes, dont au moins une femme; chez les néo-démocrates, le nombre de membres n'est pas précisé mais, quel qu'il soit, les deux sexes doivent être également représentés. Le profil du candidat idéal ou de la candidate idéale est tracé de façon informelle, et on s'en remet dans la plupart des cas à l'expérience des membres du bureau de direction de l'association. Il arrive aussi qu'on effectue des sondages à cette fin.

Pour recruter des candidates, les trois partis ont recours dans une certaine mesure aux informations dont disposent leurs services centraux. Le Parti progressiste-conservateur et le Nouveau Parti démocratique tiennent un registre central de candidates potentielles, alors que le Parti libéral dispose d'une liste de personnes capables d'aider au repérage de candidates au niveau local.

Par rapport aux autres pays, le processus de recrutement de candidats et candidates éventuels par nos partis n'est ni rigoureux ni systématique au Canada. Les partis canadiens sont également loin des pratiques optimales de l'entreprise privée en matière de recherche de cadres. Pourtant, la mise en œuvre de procédures efficaces, qui permettent d'évaluer les candidats potentiels en fonction de caractéristiques idéales établies à l'avance, assure généralement des candidatures plus représentatives.

Près de 50 % des associations de circonscription affirment utiliser un comité de recrutement (Carty et Erickson 1991 CR). En outre, environ 7 % des associations sans député sortant demandent l'aide des services nationaux ou provinciaux du parti dans leur recherche de candidats ou candidates. Il n'est pas prouvé que les associations dotées d'un comité de recrutement trouvent toujours la meilleure personne possible, mais les travaux de recherche indiquent que le recours à ces comités contribuent puissamment au recrutement de femmes candidates. En effet, dans les circonscriptions dotées d'un tel comité, des femmes ont disputé 43 % des investitures, et en ont gagné 30 %; là où il n'y avait pas de comité, les chiffres étaient respectivement de 27 % et de 16 %. Fait tout aussi important, la plupart des femmes qui ont été encouragées à faire acte de candidature se sont présentées dans des circonscriptions où elles avaient de bonnes chances de gagner (Carty et Erickson 1991 CR).

Enfin, les femmes ont plus de chances d'être choisies comme candidates lorsque l'association locale reçoit l'aide du parti national pour son recrutement. Carty et Erickson rapportent en effet que 40 % des associations libérales et néo-démocrates qui ont reçu l'aide du parti en sont arrivées à désigner des candidates, contre 22 % dans les autres cas (Carty et Erickson 1991 CR).

Ainsi, il apparaît que le recours à des comités de recrutement ou à l'aide des partis nationaux – ou, mieux encore, aux deux à la fois – assure une meilleure représentation de la mosaïque canadienne dans le processus électoral. La mise en œuvre de ces mécanismes relève des partis. Ces derniers devraient toutefois se doter d'un code d'éthique engageant le parti et ses associations locales à mettre en œuvre des procédures de recrutement qui contribuent à une représentation plus équitable dans la désignation des candidats et candidates.

Recommandation 1.3.23

Nous recommandons que les règlements et la constitution des partis politiques enregistrés exigent la mise sur pied de comités de recrutement en règle et qu'ils engagent les partis à mettre en œuvre des mécanismes qui favorisent de manière tangible le recrutement et la désignation de candidats et candidates largement représentatifs.

NOTES

1. *L'alinéa 77(e)* de la *Loi électorale du Canada* interdit à « toute personne qui occupe la charge de shérif, de greffier de la paix ou de procureur de la Couronne dans un comté ou un district judiciaire » de se présenter à une élection. Cette disposition, qui constitue un anachronisme depuis plus d'un siècle, remonte aux premières années de la Confédération. À cette époque,

où l'administration des élections relevait en grande partie des provinces, ces représentants de la loi servaient de directeurs du scrutin et de responsables de bureaux de vote. Compte tenu de leurs fonctions dans l'administration des élections, ils ont été déclarés inhabiles à briguer les suffrages en vertu de la législation électorale fédérale. Mais cette disposition est tombée en désuétude en 1882, avec le transfert au gouvernement fédéral du pouvoir de nommer les directeurs du scrutin. Ce point a cependant échappé au législateur à chaque révision de la loi électorale fédérale. Il n'y a aucune raison de maintenir cette disposition dans la *Loi électorale*.

2. À une exception près : aux termes du paragraphe 214(1) de la *Loi électorale du Canada*, les dépenses de publicité d'un candidat relativement à une assemblée d'investiture ne doivent pas excéder 1 % de la limite de dépenses électorales applicable à un candidat de cette circonscription aux élections précédentes. Cette disposition vaut uniquement pour les mises en candidature qui ont lieu en période électorale.

4

L'ÉGALITÉ ET L'EFFICACITÉ DU VOTE

INTRODUCTION

POUR FAVORISER À LA FOIS l'égalité et l'efficacité du vote dans notre système démocratique, il faut garantir le droit des citoyens et citoyennes de voter et de se présenter aux élections à la Chambre des communes. Mais il importe aussi de bien répartir les sièges de la Chambre entre les provinces et de bien délimiter les circonscriptions fédérales à l'intérieur des provinces. L'égalité du vote est assurée dans la mesure où la répartition des sièges se fait conformément au principe de la représentation proportionnée* et que le découpage (appelé aussi « délimitation ») des circonscriptions se fait dans le respect du principe de la représentation selon la population. Quant à l'efficacité du vote, elle est assurée dans la mesure où les circonscriptions sont délimitées de manière à tenir compte des diverses communautés d'intérêts à l'intérieur de chaque province.

Dans le présent chapitre, nous examinons les principes et les processus qui président à la répartition des sièges et au découpage des circonscriptions dans les provinces et les territoires. Même si les deux processus sont reliés, le second suivant nécessairement le premier, il faut les considérer comme indépendants. Nous allons donc les évaluer l'un après l'autre, et présenter séparément nos recommandations pour chacun d'eux.

LA RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES PROVINCES

Le Parlement et le fédéralisme

Dans le régime fédéral canadien, les citoyens et citoyennes sont non seulement assujettis à deux ordres de gouvernement, mais sont représentés au Parlement en vertu de leur appartenance à deux collectivités politiques : celle de leur province et celle du pays.

Dans l'ensemble des régimes fédéraux en Occident, cette double représentation est assurée par un Parlement bicaméral, c'est-à-dire qui regroupe deux assemblées législatives. L'une représente les citoyens et citoyennes en tant que membres de la collectivité nationale : au Canada, il s'agit de la

---

* Nous employons l'expression « représentation proportionnée » pour éviter toute confusion avec l'expression « représentation proportionnelle », qui désigne un type de système électoral.

Chambre des communes. La seconde assemblée législative – en l'occurrence le Sénat canadien – représente les citoyens en tant que membres d'une entité politique provinciale. La Constitution exige que les sièges des Communes soient attribués en fonction du poids démographique de chaque province. Au Sénat, en revanche, les provinces moins populeuses bénéficient d'une représentation disproportionnée, afin de pouvoir contrebalancer le poids dont jouissent les provinces plus populeuses aux Communes. Ainsi, le Sénat est basé sur un principe fédéral de représentation.

Au moment de la Confédération en 1867, la répartition des sièges du Sénat, inspirée de ce principe fédéral, était fondée sur trois divisions égales, dont chacune était dotée de 24 sièges : le Québec, l'Ontario et les Maritimes (à savoir la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, avec 12 sièges chacun). L'Île-du-Prince-Édouard s'est ajoutée à la division des Maritimes en se joignant à la Confédération et s'est vu attribuer quatre des sièges de la division, les deux autres provinces perdant deux sièges chacune. En devenant une province, le Manitoba a reçu deux sièges au Sénat, la Colombie-Britannique trois, et l'Alberta et la Saskatchewan quatre chacune. En 1915, le nombre de divisions est passé à quatre avec le regroupement des quatre provinces de l'Ouest, chacune recevant six sièges. Terre-Neuve en a eu six à son entrée dans la Confédération en 1949, et les Territoires du Nord-Ouest ainsi que le Yukon en ont reçu un chacun en 1975. Ainsi, comme on peut le voir au tableau 4.1, les provinces et les territoires se partagent 104 sièges (sans compter les huit sénateurs nommés en 1990 conformément à l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*).

Le Sénat canadien se distingue de la chambre haute des autres régimes fédéraux occidentaux, y compris celles de l'Australie, des États-Unis et de l'Allemagne, dans la mesure où le principe fédéral de représentation n'y est pas effectivement appliqué. Certes, sa composition est en partie conforme au principe puisque les provinces moins populeuses y détiennent un nombre disproportionné de sièges. Cependant, les membres du Sénat canadien ne sont ni élus (comme en Australie ou aux États-Unis), ni nommés par les gouvernements des entités constituantes de la fédération (comme en Allemagne). En fait, les membres du Sénat canadien sont nommés par le gouvernement fédéral – plus précisément par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre. Leur fonction n'est donc légitimée ni par le choix de l'électorat, ni par l'agrément des pouvoirs provinciaux. Ainsi privé d'une bonne part de sa légitimité politique, le Sénat canadien a été incapable d'utiliser ses pouvoirs législatifs, théoriquement considérables, pour défendre les intérêts des provinces moins populeuses au Parlement.

C'est à cause de ce problème que la répartition des sièges aux Communes a dû être rajustée, avec le temps, pour accorder aux provinces moins populeuses une représentation supérieure à celle qui leur avait normalement été dévolue en vertu de la représentation proportionnée. Les aléas du fédéralisme canadien ont donc contraint les membres de la Chambre des communes à élaborer des formules qui ont affaibli le principe de la

représentation proportionnée inscrit dans la Constitution. Comme l'affirmait en 1985 Ramon Hnatyshyn, alors président du Conseil privé, à l'occasion d'un débat aux Communes :

> Les déséquilibres relatifs qui existent à l'heure actuelle et qui sont depuis longtemps considérés comme des compromis nécessaires en représentation démographique absolue continueront d'exister... Ne comportant qu'une seule assemblée de représentants élus, notre système parlementaire doit tenir compte de la nécessité de trouver des moyens d'assurer une représentation régionale adéquate à la Chambre des communes. (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 1er octobre 1985, 7186)

Tableau 4.1
Répartition des sièges au Sénat
(par province et territoire)

Province ou territoire	Nombre de sièges
Ontario	24
Québec	24
Nouvelle-Écosse[a]	10
Nouveau-Brunswick[a]	10
Île-du-Prince-Édouard[a]	4
Manitoba[b]	6
Colombie-Britannique[b]	6
Saskatchewan[b]	6
Alberta[b]	6
Terre-Neuve	6
Yukon	1
Territoires du Nord-Ouest	1

Note : Ne comprend pas les huit sénateurs nommés en 1990 conformément à l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[a]Provinces qui constituent la division des provinces maritimes.
[b]Provinces qui constituent la division des provinces de l'Ouest.

Bien que les questions relatives au Sénat canadien n'entrent pas dans notre mandat, il est clair qu'une réforme du Sénat qui assurerait vraiment la représentation des provinces selon le principe fédéral permettrait de répartir les sièges aux Communes en suivant beaucoup plus strictement le principe de la représentation proportionnée. Comme en Australie, une telle formule pourrait comprendre un seuil minimal de représentation provinciale ainsi que l'attribution de sièges aux territoires fédéraux sans pour autant miner le principe de la représentation proportionnée.

La Chambre des communes et la représentation proportionnée

La représentation proportionnée a été adoptée d'entrée de jeu comme le principe fondateur de la Chambre des communes. Avant la Confédération, la représentation selon la population avait fait l'objet d'une longue controverse entre les leaders politiques de la province du Canada. Si le pacte confédératif a vu le jour, c'est en grande partie parce qu'il prévoyait la division de cette province en deux provinces séparées – l'Ontario et le Québec – et la répartition des sièges aux Communes sur la base de la représentation proportionnée. Cette solution a mis fin à une longue lutte entre le Haut-Canada et le Bas-Canada qui, depuis 1840, disposaient d'un nombre égal de sièges à l'assemblée législative unique de la province du Canada malgré leur inégalité démographique.

La première Chambre des communes est née d'une entente entre les Pères de la Confédération prévoyant la répartition des sièges entre les quatre provinces fondatrices selon le principe de la représentation proportionnée. L'adoption de ce principe n'est pas étrangère au fait que l'Île-du-Prince-Édouard a refusé de devenir une province en 1867 : selon la formule retenue, elle aurait eu cinq sièges, ce qu'elle considérait comme insuffisant (Ward 1963).

La *Loi constitutionnelle de 1867* (adoptée à l'époque sous le titre de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*) comportait une formule (article 40) qui octroyait un nombre fixe de sièges à une province, le Québec, et répartissait le reste des sièges entre les autres provinces au prorata de leur population par rapport à celle du Québec. Le Québec voulait que son nombre de sièges soit fixé à 65, ce qui fut convenu. Par ailleurs, sa population avait l'avantage d'être relativement stable, et n'était ni la plus importante ni la moins importante.

La formule de 1867 comportait une disposition visant à minimiser l'effet sur une province d'une baisse relative de sa population. Nulle province ne perdrait de siège tant que la proportion de sa population par rapport à la population nationale n'aurait pas diminué de plus de 5 % depuis le recensement précédent. Ainsi commença la tradition canadienne de minimiser l'incidence des baisses démographiques relatives sur la représentation des provinces.

Représentation proportionnée et représentation des provinces

Avec l'entrée de trois nouvelles provinces au cours des dix années qui suivirent la Confédération, il a fallu déroger à la règle de la représentation proportionnée. Comme on jugeait nécessaire de garantir une représentation significative aux nouvelles provinces, le Manitoba (1870), la Colombie-Britannique (1871) et l'Île-du-Prince-Édouard (1873) ont reçu un nombre de sièges supérieur à celui auquel elles auraient eu droit en fonction de la représentation proportionnée. Pour les deux premières provinces au moins, on considérait cette mesure comme provisoire, compte tenu de leur taux de croissance démographique.

Le Manitoba, qui n'avait pas une population suffisante pour justifier un seul siège, en a reçu quatre, avec la garantie que ce nombre serait protégé

Canada, 1912

jusqu'après le recensement de 1881 et la redistribution qui s'ensuivrait. La Colombie-Britannique, qui aurait eu droit à un siège, en a reçu six, nombre qui lui était garanti en permanence. À son entrée dans la Confédération en 1873, l'Île-du-Prince-Édouard a reçu six sièges, au lieu des cinq auxquels elle aurait eu droit si la règle avait été appliquée de façon stricte. Cependant, pour des raisons qui demeurent obscures, aucune garantie ne lui a été consentie quant au nombre de sièges.

Compte tenu de ces précédents, les Territoires du Nord-Ouest se sont vu attribuer quatre sièges en 1886, au lieu des deux que justifiait leur population, car ils comprenaient alors les territoires fédéraux actuels et ce qui est aujourd'hui l'Alberta, la Saskatchewan et une partie du nord du Manitoba. Lors de leur création en 1905, on donna à l'Alberta et à la Saskatchewan sept et dix sièges respectivement, un nombre justifié par l'importance de leur population. Il en alla de même de Terre-Neuve, qui reçut sept sièges à son entrée dans la Confédération en 1949.

Les ententes politiques conclues au moment où une province ou un territoire venait s'ajouter à la Confédération devaient toujours tenir compte à la fois du principe de la représentation proportionnée et des exigences de la province ou du territoire concernant une représentation disproportionnée à la Chambre des communes. Cela ne s'est pas toujours traduit, cependant, par la surreprésentation de provinces moins populeuses, comme le démontrent les cas de l'Alberta, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve.

Diverses règles ont par ailleurs été adoptées en vue de protéger les provinces contre les effets d'un déclin de population relative. La première fut la formule de 1867 : aucune province ne pouvait perdre de sièges à moins que sa part de la population totale du Canada n'ait diminué de plus de 5 % depuis le dernier recensement.

Les provinces maritimes ont été les premières à perdre des sièges. En 1892, la Nouvelle-Écosse en a perdu deux, et le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, un chacun. Même si leur population n'avait pas baissé en chiffres absolus, leur part de la population nationale avait diminué depuis le recensement de 1881.

Lorsque ces provinces perdirent d'autres sièges à la fin du siècle, elles commencèrent à exercer des pressions politiques et judiciaires pour obtenir un traitement particulier. Leurs recours judiciaires ont échoué, mais leurs pressions politiques ont abouti à l'adoption, en 1915, d'une disposition constitutionnelle garantissant à toute province au moins le même nombre de sièges aux Communes qu'au Sénat. Cette « clause sénatoriale » eut pour effet immédiat de garantir à l'Île-du-Prince-Édouard quatre sièges aux Communes, ce qui correspondait au nombre de sièges sénatoriaux accordés à son entrée dans la Confédération. C'était également un siège de plus que ce que la province aurait eu en vertu de la formule de 1867 appliquée au recensement de 1911.

Le premier remaniement important de la formule de répartition eut lieu après la Seconde Guerre mondiale. Les dispositions de la formule initiale de 1867 avaient permis à trois provinces de conserver des sièges alors que le poids démographique relatif de chacune avait diminué. Son effet le plus important avait été de permettre à l'Ontario, la province la plus populeuse, de conserver ses 82 sièges initiaux; le poids démographique de l'Ontario avait baissé depuis 1867, mais l'écart n'avait jamais dépassé le seuil prescrit de 5 % d'un recensement à l'autre.

Sans la formule, l'Ontario aurait perdu un siège après le recensement de 1920, trois autres après 1931 et encore quatre après 1941, ce qui aurait porté son total à 74 au lieu de 82. Parallèlement, le nombre de sièges du Québec s'est maintenu à 65. Comme l'a fait remarquer Norman Ward : « Le cri de guerre des hommes d'État du Haut-Canada, qui avaient exigé une représentation équitable avant la Confédération, fut repris logiquement par le Québec en 1946 [Ward 1963, 53]. »

On adopta donc en 1946 une formule tout à fait nouvelle, qui fut appliquée lors de la redistribution de 1947. Cette formule fixait le nombre de sièges aux Communes à 255, chiffre qui passa à 262 avec l'entrée de Terre-Neuve. Sans compter le siège attribué au Yukon, on divisa la population totale du Canada par le nombre de sièges afin d'obtenir un quotient électoral; les sièges furent ensuite distribués aux provinces en divisant leur population par ce quotient, sous réserve de la règle du minimum sénatorial. En conséquence, le nombre de sièges de toutes les provinces – sauf l'Île-du-Prince-Édouard, dont les quatre sièges étaient protégés par la clause sénatoriale – fut déterminé en fonction de leur population.

La formule de 1946 fut modifiée en 1952. Désormais, aucune province ne perdrait plus de 15 % des sièges dont elle disposait depuis la redistribution précédente. Cette modification visait à éviter que la Saskatchewan perde 25 % de ses sièges (qui seraient passés de 20 à 15) à la suite du recensement de 1951.

D'autre part, on garantissait qu'aucune province n'aurait moins de sièges qu'une province moins populeuse. Cette deuxième modification découlait de la précédente : la règle des 15 % aurait permis à la Saskatchewan d'avoir plus de sièges que l'Alberta, alors qu'elle était moins populeuse.

En 1974, on modifia la formule de nouveau pour des raisons démographiques. Cette fois, il s'agissait de garantir que les provinces moins populeuses conserveraient leur nombre de représentants et représentantes, tout en améliorant l'application du principe de la représentation proportionnée. Il a fallu abandonner l'idée d'un nombre fixe de sièges aux Communes. Pour qu'aucune province ne perde de sièges d'une redistribution à l'autre, la taille des Communes devait suivre la croissance réelle de la population. En fait, la formule n'a été appliquée qu'une fois, soit après le recensement de 1971, l'effectif des Communes passant alors de 264 à 282 (Balinski et Young 1981).

Après le recensement de 1981, on a entrepris de redistribuer les sièges à nouveau, conformément à la formule de 1974. Mais le processus a tourné court lorsque la Chambre des communes a cessé d'examiner les rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. La formule aurait donné 310 sièges – sans compter les accroissements prévus si elle avait été appliquée indéfiniment. On prévoyait que les Communes compteraient près de 400 députés et députées au début du siècle prochain, une hausse de 40 % sur trente ans. C'est ce qui motiva l'adoption de la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*.

Cette loi fixe la formule qui a été utilisée lors de la redistribution de 1986 :

1. À partir de l'effectif des Communes lors du 33e Parlement, soit 282 sièges, on réserve trois sièges aux territoires (deux pour les Territoires du Nord-Ouest et un pour le Yukon).
2. On divise la population totale des dix provinces par 279 pour obtenir un quotient électoral national.
3. On divise la population de chaque province au dernier recensement décennal par ce quotient pour déterminer le nombre de sièges auquel chaque province a droit.
4. Si le nombre de sièges ainsi déterminé pour une province est inférieur à celui qu'elle détenait au 33e Parlement (par suite de la redistribution de 1976), on le « rajuste » à la hausse pour qu'il corresponde au nombre de sièges détenu au 33e Parlement.

Les Communes comptaient ainsi 295 sièges en 1986, dont 12 attribuables à des rajustements à la hausse, comme le montre le tableau 4.2.

Tableau 4.2
Répartition des sièges à la Chambre des communes
(par province)

Province	Nombre de sièges avant l'adoption de la loi de 1985	Population de 1981	Quotient	Population divisée par le quotient (chiffre arrondi)	Nombre de sièges alloués	Rajustement
Ontario	95	8 625 107	87 005	99	99	0
Québec	75	6 438 404	87 005	74	75	+1
Nouvelle-Écosse	11	847 442	87 005	10	11	+1
Nouveau-Brunswick	10	696 403	87 005	8	10*	+2
Manitoba	14	1 026 241	87 005	12	14	+2
Colombie-Britannique	28	2 744 467	87 005	32	32	0
Île-du-Prince-Édouard	4	122 506	87 005	1	4*	+3
Saskatchewan	14	968 313	87 005	11	14	+3
Alberta	21	2 237 724	87 005	26	26	0
Terre-Neuve	7	567 681	87 005	7	7	0
Total	279	24 274 287		280	292	+12

Source : Canada, Élections Canada 1986, 17.

*Nombre garanti par la clause sénatoriale de 1915.

La *Loi de 1985 sur la représentation électorale* : bilan

La *Loi de 1985 sur la représentation électorale* a modifié comme jamais auparavant le principe de la représentation proportionnée. Conjuguée à la clause sénatoriale de 1915, elle a eu l'effet suivant : dès sa première application, six des dix provinces ont reçu plus de sièges qu'elles n'en auraient eus selon la représentation proportionnée (voir le tableau 4.3). Si les projections démographiques actuelles se réalisent, Terre-Neuve rejoindra ce groupe de six provinces lors de la prochaine redistribution. Il ne restera plus que l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique qui verront le nombre de leurs sièges établi uniquement en fonction de leur population; de plus, ces trois provinces seront sous-représentées par rapport aux autres.

Ce résultat partait d'une bonne intention. Lors de nos audiences, de nombreux Canadiens et Canadiennes ont défendu le droit des provinces moins populeuses à une représentation significative aux Communes. Le Canada ne comptant que dix provinces, et le Sénat étant incapable de concrétiser ce principe fédéral, il est peu probable que l'Île-du-Prince-Édouard, qui, si on se fonde uniquement sur sa population, n'aurait droit qu'à un siège selon le principe de la représentation proportionnée, accepte ou se fasse imposer une représentation aussi minime.

En Australie, par exemple, la représentation minimale d'un État à la Chambre fédérale des représentants est fixée à cinq sièges, même si ce pays

a un Sénat où tous les États sont représentés de façon égale. Même si la représentation minimale à la Chambre des représentants des États-Unis est fixée à un siège, le fait que chaque État dispose de deux sièges au Sénat – qui est plus puissant – constitue une compensation adéquate pour les six États qui n'ont qu'un seul siège à la Chambre.

Tableau 4.3
Pourcentage des sièges à la Chambre des communes et pourcentage de la population, 1981 et 1991
(par province)

	1981		1991	
Province	Sièges %	Population %	Sièges %	Population %
Terre-Neuve[a]	2,4	2,3	2,4	2,2
Nouvelle-Écosse[b]	3,8	3,5	3,7	3,4
Île-du-Prince-Édouard[b]	1,4	0,5	1,3	0,5
Nouveau-Brunswick[b]	3,4	2,9	3,4	2,7
Québec[b]	25,7	26,5	25,3	25,4
Ontario	33,9	35,5	34,7	36,8
Manitoba[b]	4,8	4,2	4,7	4,1
Saskatchewan[b]	4,8	4,0	4,7	3,7
Alberta	8,9	9,2	8,8	9,4
Colombie-Britannique	11,0	11,3	11,1	11,9

Source : D'après Canada, Statistique Canada 1990c.

[a]Représentation protégée en 1991 seulement.
[b]Représentation protégée.

Comme notre formule de répartition s'est éloignée de la représentation proportionnée, l'écart entre les circonscriptions canadiennes et le quotient électoral national (14,3 %), est beaucoup plus élevé qu'aux États-Unis ou en Australie (6,4 % et 4,4 % respectivement; voir l'annexe A). En 1991, par exemple, la Saskatchewan aura 40 % de sièges de plus que le nombre auquel elle aurait droit en fonction de la représentation proportionnée. Autrement dit, un député de la Colombie-Britannique représentera en moyenne 25 000 personnes de plus que son collègue de la Saskatchewan. La formule actuelle garantissant à toutes les provinces le « seuil de 1976 » ne peut être justifiée par aucun principe de représentation.

Mais il y a plus : l'application de cette formule accentuera les inégalités entre les provinces avec le temps si les projections démographiques actuelles s'avèrent justes, car l'effectif de la Chambre ne peut augmenter que pour rajuster le nombre de sièges des provinces dont la représentation, autrement, diminuerait (voir le tableau 4.4). Ainsi, la formule actuelle a pour effet d'accentuer l'inégalité entre les provinces. En défavorisant ainsi les provinces dont les

populations s'accroissent plus rapidement que l'ensemble de la population canadienne, elle ne peut que créer des frictions inutiles au sein du pays.

En somme, la formule présente deux lacunes. Elle n'accorde pas assez d'importance au principe constitutionnel de la représentation proportionnée; et les restrictions qu'elle impose à l'élargissement de la Chambre des communes, restrictions qui pénalisent les provinces en croissance démographique, ne sont conformes à aucun principe de représentation.

Tableau 4.4
Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes : formule actuelle, 1991, 2001 et 2011
(par province et territoire)

Province ou territoire	Pourcentage de la population[a]			Nombre de sièges selon la population			Rajustement[b]			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges[c]		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	5	5	1	2	2	7	7	7	2,4	2,3	2,3
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,3	1,3	1,3
Nouvelle-Écosse	3,4	3,2	3,1	9	9	9	2	2	2	11	11	11	3,7	3,6	3,6
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	7	7	2	3	3	10	10	10	3,4	3,3	3,3
Québec	25,4	24,8	24,4	71	69	68	4	6	7	75	75	75	25,3	24,8	24,7
Ontario	36,8	37,2	37,5	103	104	105	—	—	—	103	104	105	34,7	34,4	34,5
Manitoba	4,1	3,9	3,9	11	11	11	3	3	3	14	14	14	4,7	4,6	4,6
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	10	10	10	4	4	4	14	14	14	4,7	4,6	4,6
Alberta	9,4	10,0	10,4	26	28	29	—	—	—	26	28	29	8,8	9,3	9,5
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	33	35	35	—	—	—	33	35	35	11,1	11,6	11,5
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				278	279	280	19	23	24	300	305	307			

Source : D'après Canada, Statistique Canada 1990c.

[a]Pourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

[b]Sièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

[c]Pourcentage des sièges des dix provinces; n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Un retour aux sources

Pour redistribuer les sièges entre les provinces, il faut une formule conforme à la fois au principe de la représentation proportionnée et à la clause sénatoriale de 1915. Jusqu'à présent, celle qui a le mieux assuré la représentation proportionnée est la formule initiale de 1867.

Pour revenir à cette formule et en respecter l'esprit, il faudrait avoir recours aux dispositions suivantes : 1) choisir une province comme point de référence; 2) fixer le nombre de sièges de cette province; 3) prévoir un mécanisme qui atténue la perte de sièges des provinces dont le poids démographique relatif baisserait. En outre, le respect de la clause sénatoriale et la répartition actuelle des sièges au Sénat exigent une disposition qui prévoie qu'aucune province n'ait moins de sièges qu'une autre moins populeuse; cela réglerait le cas du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse qui ont dix sièges garantis au Sénat alors que le Manitoba et la Saskatchewan en ont six, même si les deux provinces de l'Ouest ont une population plus importante.

La disposition d'origine qui prémunissait les provinces contre la perte de sièges due au déclin de leur population relative doit également être modifiée, car il en est résulté une forte surreprésentation de l'Ontario, alors que cette disposition avait été principalement conçue pour protéger les provinces moins populeuses. Pour freiner autant que possible l'élargissement des Communes, il suffirait de prévoir qu'une province ne peut perdre plus d'un siège par redistribution.

Tableau 4.5
Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes : formule proposée, 1991, 2001 et 2011
(avec diverses provinces comme base)

Province de base (nombre de circonscriptions)	Nombre total de sièges[a]			Nombre de circonscriptions protégées			Pourcentage de circonscriptions protégées		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Alberta (26)[b]	291	286	282	14	26	30	4,8	9,1	10,6
Colombie-Britannique (33)[b]	291	288	284	15	21	23	5,2	7,3	8,1
Ontario (103)[b]	292	292	291	14	15	16	4,8	5,1	5,5
Québec (71)[b]	292	299	300	14	12	10	4,8	4,0	3,3
Québec (75)[c]	303	310	314	8	6	7	2,6	1,9	2,2

Source : D'après Canada, Statistique Canada 1990c.

Note : voir les annexes D et E pour la répartition des sièges entre les provinces selon les différents scénarios.

[a]Le nombre total de sièges n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.
[b]Nombre de circonscriptions auxquelles les provinces auraient droit après 1991, selon le système actuel.
[c]Nombre de circonscriptions actuellement attribuées au Québec.

La formule de 1867 faisait du Québec la province de base. Si l'on veut que la Chambre des communes conserve à peu près son effectif actuel, on ne peut choisir qu'entre quatre provinces pour ce rôle d'étalon : le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Le poids démographique des six autres est appelé à diminuer, et le quotient électoral qui en résulterait entraînerait une forte augmentation du nombre de sièges.

Si on retenait l'Alberta ou la Colombie-Britannique, les deux provinces qui ont la plus forte croissance démographique, on verrait augmenter le nombre de sièges protégés, y compris ceux de l'Ontario, par suite de la redistribution de 2001. En même temps, il va de soi que le nombre de sièges attribués à la province de base demeurerait constant (voir le tableau 4.5). Au cours des vingt prochaines années, l'Ontario devrait être la province dont le taux de croissance démographique se rapprochera le plus de la moyenne nationale. Mais choisir l'Ontario aurait aussi pour conséquence d'augmenter le nombre de sièges protégés. Comme au moment de la Confédération, le Québec demeure donc la base la plus appropriée du système de répartition.

Tableau 4.6
Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes, 1991, 2001 et 2011
(formule ayant le Québec comme base avec 75 sièges)

Province ou territoire	Pourcentage de la population[a]			Nombre de sièges selon la population			Rajustement[b]			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges[c]		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	6	6	—	—	—	6	6	6	2,0	1,9	1,9
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,3	1,3	1,3
Nouvelle-Écosse	3,4	3,2	3,1	10	10	9	—	—	1	10	10	10	3,3	3,2	3,2
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	8	7	2	2	3	10	10	10	3,3	3,2	3,2
Québec	25,4	24,8	24,4	75	75	75	—	—	—	75	75	75	24,8	24,2	23,9
Ontario	36,8	37,2	37,5	109	113	115	—	—	—	109	113	115	36,0	36,5	36,6
Manitoba	4,1	3,9	3,9	12	12	12	1	—	—	13	12	12	4,3	3,9	3,8
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	11	11	11	2	1	—	13	12	11	4,3	3,9	3,5
Alberta	9,4	10,0	10,4	28	30	32	—	—	—	28	30	32	9,2	9,7	10,2
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	35	38	39	—	—	—	35	38	39	11,6	12,3	12,4
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				295	304	307	8	6	7	306	313	317			

Source : D'après Canada, Statistique Canada 1990c.

[a]Pourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

[b]Sièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

[c]Pourcentage des sièges des dix provinces, n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Si l'on retient comme base de calcul le chiffre de 71 sièges (le nombre auquel le Québec aurait droit en appliquant la formule actuelle au recensement de 1991), il y aura un nombre important, quoique légèrement

moindre, de sièges protégés. Si on prend pour base les 75 sièges actuels du Québec, on favorise la représentation proportionnée en réduisant de beaucoup le nombre de sièges protégés dès le départ, et encore davantage avec le temps (voir le tableau 4.6). Le tableau 4.5 compare les résultats obtenus en utilisant différentes provinces comme base.

En prenant les 75 sièges du Québec comme base, on redonnerait la préséance à la représentation proportionnée et on favoriserait ainsi l'égalité du vote entre tous les Canadiens et Canadiennes. Certaines provinces perdraient des sièges par suite de la baisse de leur poids démographique, mais ces pertes seraient limitées. Pour les provinces dont le poids démographique est en hausse, des sièges s'ajouteraient aux Communes en fonction de la représentation proportionnée, mais l'augmentation projetée serait raisonnable (voir le tableau 4.7).

Tableau 4.7
Effectif projeté de la Chambre des communes, 1991, 2001 et 2011

	1991		2001		2011	
Formule	Quotient	Nombre de sièges	Quotient	Nombre de sièges	Quotient	Nombre de sièges
Formule actuelle	97 793	300	105 491	303	113 201	300
Formule de 1867 actualisée	90 560	306	97 148	313	101 979	317

Source : D'après Canada, Statistique Canada 1990c.

Recommandation 1.4.1

Nous recommandons que l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* soit modifié de façon à consacrer les principes suivants :

1. Soixante-quinze sièges sont attribués au Québec et le nombre de sièges accordés aux autres provinces est fonction du ratio de leur population par rapport à celle du Québec.

2. Au besoin, des sièges additionnels sont attribués à certaines provinces pour assurer :

i) que la clause sénatoriale soit respectée;

ii) qu'aucune province ne perde plus d'un siège par redistribution; et

iii) qu'aucune province n'ait moins de sièges qu'une autre moins populeuse.

La question de la réforme du Sénat

La formule de redistribution que nous recommandons vise à concilier le principe de la représentation proportionnée et le principe fédéral. Or la réforme du Sénat pourrait sans aucun doute avoir une incidence sur cette formule. Si le Sénat devait être réformé de manière à bien assurer le principe

fédéral, il serait moins nécessaire de diluer le principe de la représentation proportionnée à la Chambre des communes. Dans l'éventualité d'une telle réforme, nous recommandons que la redistribution des sièges aux Communes se fonde sur la représentation proportionnée, sous réserve que chaque province y dispose d'un minimum de quatre sièges pour assurer une représentation provinciale significative. En outre, il faudrait assurer une représentation adéquate au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest, qui devraient continuer de disposer, respectivement, d'un et de deux sièges.

LE DÉCOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS

Introduction

Une fois déterminé le nombre de sièges des diverses provinces, il faut délimiter les circonscriptions à l'intérieur de chaque province sur une base géographique. Les électeurs et électrices élisent en effet une personne qui les représentera en tant que membres d'une même collectivité, ou d'un groupe de collectivités.

La représentation des collectivités

Cette approche géographique remonte au début du régime parlementaire en Grande-Bretagne, où la Couronne chargeait des individus de représenter des collectivités locales dans ce qu'il fut convenu d'appeler la Chambre des communes (le terme « commune » s'entendant au sens de collectivité locale). La Chambre des communes devenait ainsi une assemblée législative des représentants de collectivités territorialement délimitées.

Quand on institua des élections, on conserva cette approche : les parlementaires devaient représenter les communautés d'intérêts des habitants de collectivités locales, même si la vaste majorité n'avaient pas le droit de vote.

La représentation selon la population

La doctrine moderne de la démocratie, qui se répandit aux XVIII^{e} et XIX^{e} siècles, remit en question le concept de gouvernement représentatif en affirmant que les citoyens et citoyennes à titre individuel étaient la seule source de légitimité politique de l'État. Les gouvernants devaient donc avoir le consentement des citoyens, qui s'exprimait à l'occasion d'élections démocratiques.

Cette conception reposait sur l'égalité du vote. C'est ainsi qu'on se mit à réclamer la représentation selon la population : « une personne, une voix ». Les réformateurs exigeaient non seulement l'élargissement du droit de vote, mais aussi la création de circonscriptions de population égale, afin que chaque vote ait la même valeur. Ils rejetaient ainsi l'idée reçue à l'époque selon laquelle les individus étaient représentés uniquement en tant que membres de collectivités territoriales, sans égard à la population de ces dernières.

La notion de population comparable

Dans ce contexte, de grandes réformes sont intervenues au XIX[e] siècle mais sans transformer complètement le mode de représentation. Le système a plutôt été modifié graduellement, de manière à concilier la représentation à base territoriale et le nouveau principe de la représentation selon la population.

C'est ainsi qu'on s'est employé à découper les circonscriptions en fonction de la population, tout en admettant des écarts démographiques pour tenir compte de communautés d'intérêts naturelles. Cette formule a été appliquée aussi bien en Grande-Bretagne qu'au Canada, avant et après la Confédération, de façon à respecter le mieux possible les limites naturelles des comtés et des municipalités. Les circonscriptions n'étaient donc pas des groupements géographiques établis au hasard et comptant un nombre approximativement égal d'individus.

Chaque collectivité locale n'était pas nécessairement représentée à titre individuel. Cependant, dans les limites d'une population comparable, la communauté d'intérêts devait correspondre à une seule circonscription pour que les habitants de celle-ci aient une chance équitable d'élire des personnes qui représenteraient leurs intérêts. Il était donc possible de déroger à la règle de l'égalité démographique pour assurer la représentation légitime des communautés d'intérêts.

Le processus du découpage : méthodes et résultats

Pendant près d'un siècle après la Confédération, la délimitation des circonscriptions relevait des parlementaires. Contrairement au principe constitutionnel régissant la répartition des sièges entre les provinces, le principe de la représentation selon la population (ou basée sur des populations comparables) n'avait pas été consacré par la législation relative au découpage des circonscriptions. En l'absence d'objectifs et de critères fixés par la Constitution, les députés et députées, et donc le parti au pouvoir, avaient une grande latitude pour déterminer les règles qui présideraient au découpage. Cette question était en effet régie par règlement et n'exigeait qu'un vote à la majorité simple.

Le découpage exécuté par le Parlement

Dès le début de la Confédération, on reconnaissait que le découpage serait nécessairement de nature partisane dans la mesure où il relèverait du Parlement. Lors des débats sur la Confédération, l'idée de confier ce rôle à une autorité judiciaire indépendante a été envisagée, mais non retenue.

Lors des trois premières révisions de la carte électorale (1872, 1882 et 1892), le gouvernement a déposé un projet de loi présentant sa proposition de redécoupage. La formule a été modifiée à partir de 1903 : un comité spécial des Communes était désormais chargé d'examiner les modifications proposées par le gouvernement. Même si le parti au pouvoir était majoritaire au sein de ce comité, l'opposition avait ainsi une meilleure chance d'influencer l'issue du processus.

On a invoqué divers critères, outre la représentation selon la population, pour justifier les décisions du Parlement en la matière. Parmi les plus importants figuraient le respect des limites des municipalités et comtés, le maintien de circonscriptions existantes et la nécessité de délimiter des circonscriptions rurales de superficie raisonnable.

Étant donné la priorité qu'on accordait à ces trois critères, surtout le troisième, le poids démographique des circonscriptions était nécessairement inégal. Pour justifier le troisième critère, on faisait habituellement valoir que les circonscriptions rurales nécessitaient un traitement particulier, étant donné leurs problèmes « d'accessibilité, de transport et de communication » (Qualter 1970, 94). Pour permettre aux gens de représenter une circonscription rurale ou d'y mener une campagne électorale, disait-on, il fallait que ces circonscriptions soient aussi petites que possible. Il s'ensuivait qu'elles étaient en général moins populeuses que les circonscriptions urbaines. La surreprésentation des régions rurales, faisait-on valoir, était partiellement compensée par le fait que les députés de ces circonscriptions habitaient souvent en milieu urbain.

Cette surreprésentation garantissait aussi que le redécoupage tiendrait compte adéquatement des communautés d'intérêts locales. Ces communautés n'étaient pas toutes représentées individuellement, mais elles pouvaient être intégrées à des circonscriptions où d'autres communautés partageaient les mêmes intérêts. Ainsi, la surreprésentation rurale permettait aux parlementaires de s'occuper de la représentation des groupes minoritaires par le biais du redécoupage. Les mêmes objectifs étaient appliqués à la délimitation des circonscriptions urbaines, quoique, dans ce cas, le besoin de reconnaître les communautés d'intérêts était moins ressenti, entre autres parce que l'importance des populations ainsi regroupées permettait d'y répondre plus facilement.

Bien entendu, les écarts démographiques n'étaient pas les seuls facteurs en cause. Le découpage arbitraire à caractère partisan (ou *gerrymandering*) a également joué un rôle important dans l'établissement de la carte électorale. Ce type de manœuvre se faisait invariablement au détriment de la représentation selon la population et de la représentation des communautés d'intérêts. Même si le découpage arbitraire n'a pas toujours assuré l'avantage partisan recherché (dans certains cas, ce fut plutôt le contraire), il a eu pour effet de miner la primauté des principes légitimes de la représentation.

Entre la première révision de la carte électorale en 1872 et la réforme du processus en 1964, la combinaison de ces divers facteurs s'est traduite par une véritable macédoine de tailles et de formes pour les circonscriptions. Les dérogations aux principes de la représentation selon la population et de la représentation des communautés d'intérêts ont eu des effets très variables aux points de vue du tracé et de la population dans les circonscriptions urbaines et rurales. Certaines circonscriptions rurales étaient même plus populeuses que des circonscriptions urbaines de la même province. Norman Ward concluait dans son étude du redécoupage des

circonscriptions entre 1872 et 1948 : « Il est indéniable que ... les remaniements apportés jusqu'à maintenant ne se sont inspirés que des principes les plus vagues [Ward 1963, 46]. »

La réforme du processus de découpage

À la suite des découpages arbitraires qui ont marqué les trois premières révisions de la carte électorale, l'opposition de l'époque – le Parti libéral – a exigé une réforme. Mais elle voulait un processus bipartisan plutôt qu'indépendant. Porté au pouvoir avant la révision de 1903, le gouvernement libéral de sir Wilfrid Laurier a entamé une réforme en confiant la délimitation des circonscriptions à un comité spécial des Communes. À partir des années 30 cependant, il a été proposé, avant chaque remaniement, que le processus soit confié à une autorité judiciaire indépendante.

Après une tentative manquée de révision de la carte électorale à l'issue de la redistribution de 1961, la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* de 1964 a finalement mis en place un processus de redécoupage impartial. Elle prévoyait pour chaque province la désignation d'une commission de délimitation des circonscriptions pour assurer le redécoupage des circonscriptions fédérales. Chacune est présidée par un juge désigné par le juge en chef de la province. Après l'attribution d'un deuxième siège aux Territoires du Nord-Ouest en 1975, la Loi a été modifiée de façon que la commission y soit présidée par un juge de la Cour d'appel ou de la Cour supérieure des Territoires du Nord-Ouest, nommé par le juge en chef de la Cour d'appel. Les onze commissions de délimitation comptent chacune deux autres membres désignés par le président de la Chambre des communes et qui ne doivent pas siéger à une assemblée législative fédérale, provinciale ou territoriale.

Les commissions de délimitation sont nommées après chaque recensement décennal. À partir des données du recensement, le directeur général des élections détermine la répartition des sièges entre les provinces et le poids démographique de chaque province. Ensuite, en fonction de ces paramètres, chaque commission dresse une carte électorale provisoire établissant les nouvelles limites des circonscriptions dans sa province. Après publication de cette carte, elle tient des audiences publiques à la suite desquelles elle peut réviser sa carte. Celle-ci est ensuite soumise au directeur général des élections, qui la transmet au président de la Chambre des communes.

Par suite de modifications apportées en 1986 à la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, les cartes proposées peuvent maintenant être renvoyées à un comité des Communes (au lieu d'être discutées à la Chambre même). Les commissions examinent ensuite toute objection soulevée par les parlementaires, puis déposent leur rapport final. Le gouverneur en conseil promulgue alors une ordonnance de représentation qui rend exécutoires les nouvelles limites des circonscriptions pour l'ensemble du pays. Cette ordonnance ne peut pas modifier les limites

établies par les commissions, mais celles-ci n'entrent en vigueur qu'un an après l'ordonnance. Si une élection est déclenchée entre-temps, on s'en tient aux anciennes limites.

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* de 1964 a consacré pour la première fois le principe de la population comparable au niveau fédéral. La Loi stipulait que les commissions devaient délimiter les circonscriptions de façon telle que leur population corresponde « d'aussi près que possible au quotient électoral de cette province »[1]. On obtient ce quotient en divisant le nombre d'habitants de la province par le nombre de sièges qui lui a été accordé à la dernière redistribution.

La Loi prévoyait toutefois un seuil de tolérance : il était permis de s'écarter du quotient électoral de 25 % en plus ou en moins pour les raisons suivantes :

a) des motifs d'ordre géographique, concernant notamment la densité de population des diverses régions de la province, leur accessibilité, leur superficie ou leur configuration; ou
b) des motifs tenant au caractère spécial d'une collectivité ou à la diversité particulière des intérêts des habitants des différentes régions de la province. (*Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, par. 15[2])

La *Loi de 1985 sur la représentation électorale* est venue donner plus de poids au principe de la communauté d'intérêts. Les commissions sont désormais tenues d'établir des circonscriptions dont la population correspond « d'aussi près qu'il est *raisonnablement* possible » (nous soulignons) au quotient électoral de la province.

En outre, elles ont maintenant le devoir – et pas seulement la permission – de prendre en considération :

i) la communauté d'intérêts ou l'identité culturelle d'une circonscription électorale ou son évolution historique; et
ii) des dimensions géographiques réalistes pour les circonscriptions des régions peu peuplées, rurales ou septentrionales de la province. (*Loi de 1985 sur la représentation électorale*, art. 6)

Les commissions peuvent également déroger à la règle du quotient si cela s'avère nécessaire à la lumière des points i) ou ii). Enfin, pour des motifs qu'elles jugent « extraordinaires », elles peuvent même faire abstraction du quotient provincial et de la marge d'écart de 25 %.

Le découpage indépendant : bilan

La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* de 1964 comportait plusieurs innovations importantes. Ainsi, pour éviter les conflits d'intérêts, elle retirait aux députés et députées la responsabilité de

délimiter les circonscriptions. Elle faisait aussi de la population comparable le critère de base du découpage, tout en permettant des écarts généreux pour tenir compte des communautés d'intérêts ou de l'étendue du territoire concerné. Quant aux modifications entrées en vigueur en 1986, elles visaient à assurer une représentation encore plus efficace des communautés d'intérêts.

La loi de 1964 s'inspirait du modèle australien (Courtney 1988). En effet, l'Australie est aussi une fédération, et sa superficie et sa population sont comparables à celles du Canada. Le modèle australien privilégie la représentation selon la population, tout en reconnaissant l'importance des communautés d'intérêts. Dans cet esprit, l'Australie a initialement autorisé des écarts de 20 % en plus ou en moins par rapport au quotient de chaque État, écart qui a par la suite été réduit à 10 %.

Le projet de loi initial publié avant l'adoption de la loi de 1964 au Canada recommandait une marge de 20 %, mais à l'issue du débat parlementaire l'écart maximal a été porté à 25 %. Ainsi, la population d'une circonscription à la limite inférieure ne représente que 60 % de celle d'une circonscription à la limite supérieure.

Les redécoupages effectués depuis 1964 ont donné des résultats inégaux par rapport aux objectifs de la loi originelle et de ses modifications subséquentes. Pris collectivement, les remaniements réalisés par les commissions provinciales en 1966, 1976 et 1987 tendaient vers une meilleure application de la règle de la population comparable. À chacune de ces révisions, un plus grand nombre de circonscriptions se sont rapprochées du quotient provincial (voir le tableau 4.8).

Tableau 4.8
Écart de la population des circonscriptions par rapport au quotient provincial, 1952–1987

Année (nombre de circonscriptions)	Écart par rapport au quotient					
	>25 %	20–25 %	15–20 %	10–15 %	5–10 %	0–5 %
1952	35	11	13	13	13	17
(263)	*(91)*	*(28)*	*(33)*	*(33)*	*(33)*	*(45)*
1966	s.o.*	11	17	24	26	22
(262)		*(28)*	*(45)*	*(63)*	*(68)*	*(58)*
1976	s.o.	9	24	27	21	19
(279)		*(25)*	*(68)*	*(75)*	*(59)*	*(52)*
1987	2	6	10	16	29	36
(292)	*(5)*	*(18)*	*(30)*	*(48)*	*(85)*	*(106)*

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Les pourcentages ayant été arrondis, leur somme peut être supérieure à 100 %. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de sièges.

*s.o. = sans objet.

Mais en même temps, l'uniformisation démographique des circonscriptions *à l'intérieur* d'une même province a été inégale (voir le tableau 4.9). Dans cinq provinces on s'est rapproché de l'égalité, mais dans cinq autres on s'en est éloigné.

Tableau 4.9
La population des circonscriptions : coefficients de Gini, 1966, 1976 et 1987
(par province)

Province	1966	1976	1987	Écart 1966–1987
Ontario	0,077	0,080	0,051	-0,026
Québec	0,060	0,081	0,072	+0,012
Nouvelle-Écosse	0,061	0,073	0,073	+0,012
Nouveau-Brunswick	0,071	0,098	0,098	+0,027
Manitoba	0,104	0,060	0,035	-0,069
Colombie-Britannique	0,058	0,071	0,063	+0,005
Île-du-Prince-Édouard	0,100	0,037	0,042	-0,058
Saskatchewan	0,081	0,054	0,013	-0,068
Alberta	0,086	0,068	0,077	-0,009
Terre-Neuve	0,086	0,074	0,140	+0,054

Source : Sancton 1990, 453.

Note : L'égalité parfaite (lorsque la population de chaque circonscription est égale au quotient provincial) est représentée par un coefficient de 0; plus le coefficient s'éloigne de 0 et s'approche de 1, plus la proportion des circonscriptions dont la population diffère du quotient est importante.

De surcroît, les modifications de 1986 semblent avoir augmenté les déviations. Dans son analyse des redécoupages effectués depuis 1966, Andrew Sancton a comparé les modifications proposées par les commissions en 1983 – et qui n'ont pas eu de suites, les Communes n'ayant pas terminé leur débat sur les rapports – à celles proposées par les commissions en 1987 à la même étape, c'est-à-dire au moment du rapport au Parlement (Sancton 1990). Cette comparaison montre qu'on s'est écarté encore plus de l'égalité démographique en 1987 qu'en 1983 (voir le tableau 4.10). En effet, sept des dix commissions s'étaient éloignées davantage des quotients, et les écarts étaient importants.

À la suite des modifications de 1986, trois commissions se sont prévalues de la disposition les autorisant à créer des circonscriptions dont la population s'écartait de plus de 25 % du quotient provincial : la commission de Terre-Neuve (deux circonscriptions), celle du Québec (deux) et celle de l'Ontario (une). Par exemple, à Terre-Neuve, le Labrador s'est vu attribuer un siège, même si sa population était de 61,4 % inférieure au quotient provincial. En conséquence, la population moyenne des autres circonscriptions de la province a atteint près de 90 000 habitants, ce qui dépasse

la moyenne de n'importe quelle autre province. La circonscription terre-neuvienne la plus populeuse, St. John's East, a une population de 28,8 % supérieure au quotient et compte au-delà de trois fois plus d'habitants que la circonscription la moins peuplée, celle du Labrador.

Tableau 4.10
La population des circonscriptions proposées à l'étape du rapport au Parlement : coefficients de Gini, 1983 et 1987
(par province)

Province	1983	1987	Écart 1983–1987
Ontario	0,041	0,051	+0,010
Québec	0,059	0,070	+0,011
Nouvelle-Écosse	0,044	0,073	+0,029
Nouveau-Brunswick	0,088	0,098	+0,010
Manitoba	0,042	0,035	-0,007
Colombie-Britannique	0,044	0,067	+0,023
Île-du-Prince-Édouard	0,055	0,042	-0,013
Saskatchewan	0,011	0,011	0,000
Alberta	0,058	0,077	+0,019
Terre-Neuve	0,106	0,167	+0,061

Source : Sancton 1990, 455.

Note : L'égalité parfaite (lorsque la population de chaque circonscription est égale au quotient provincial) est représentée par un coefficient de 0; plus le coefficient s'éloigne de 0 et s'approche de 1, plus la proportion des circonscriptions dont la population diffère du quotient est importante.

Les commissions ont beaucoup de latitude. La création de dix commissions provinciales, au lieu d'une seule pour l'ensemble du Canada, a évidemment ses avantages. Le plus important est la capacité de chacune de juger des caractéristiques de nature communautaire qui peuvent justifier une dérogation au critère de l'égalité démographique. S'il n'y avait que ce dernier critère à prendre en considération, une commission nationale suffirait.

Mais il semble que même dans les cas où deux provinces présentent à peu près les mêmes variations dans le poids démographique de leurs circonscriptions, les résultats peuvent différer. On peut citer à cet égard l'exemple des commissions les plus récentes de la Saskatchewan et du Manitoba.

Parmi toutes les commissions, celle de la Saskatchewan a obtenu les écarts les plus faibles par rapport au quotient provincial : aucune de ses circonscriptions ne s'est éloignée du quotient de plus de 5 %. Lors de nos audiences publiques, John Courtney, membre de la commission de la Saskatchewan, a expliqué : « Ce que nous avons tenté de faire, c'est de concilier ces exigences différentes [territoire et population]. Nous en avons conclu que le moyen le plus équitable pour l'ensemble de la province était de nous en tenir le plus strictement possible à la médiane arithmétique

[Saskatoon, 17 avril 1990]. » Quant à la commission manitobaine, elle est arrivée au second rang pour la faiblesse des écarts, mais a néanmoins réussi à tenir compte d'un grand nombre de communautés d'intérêts; avec une agglomération métropolitaine renfermant plus de 60 % de la population et un moins grand nombre de collectivités – petites ou grandes – dans les régions rurales, cette province pouvait plus facilement satisfaire au critère des communautés d'intérêts que la Saskatchewan. Comme il fallait s'y attendre, le projet de la commission de la Saskatchewan a soulevé de nombreuses objections, et celui de la commission manitobaine relativement peu.

Dans certaines provinces, surtout celles dont le nombre de circonscriptions n'a pas changé, les commissions ont choisi la voie de la facilité, limitant au minimum les changements aux tracés afin de respecter la lettre, mais pas nécessairement l'esprit de la loi. À nos audiences, Conde Grondin a expliqué que la dernière commission du Nouveau-Brunswick « ne s'était pas montrée disposée à modifier la formule adoptée par la commission de 1964 ni à s'en écarter [même si] elle savait pertinemment que les circonscriptions de la province s'éloignaient encore plus du principe d'une personne, une voix » (Fredericton, 19 mars 1990). À son avis, il serait effectivement possible de mieux respecter le critère de la population comparable au Nouveau-Brunswick, tout en tenant compte des communautés d'intérêts.

On ne peut que conclure que les redécoupages effectués depuis 1964 ont produit des résultats inégaux quant à l'égalité et à l'efficacité de la représentation. La législation elle-même en est la principale cause. La *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, modifiée par la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*, donne en effet des indications ambiguës, voire déroutantes, tant aux commissions qu'au public (Sancton 1990). D'un côté, elle semble exiger des commissions qu'elles favorisent l'égalité du vote : la population des circonscriptions doit correspondre d'aussi près qu'il est raisonnablement possible au quotient provincial. D'un autre côté, elle les enjoint de tenir compte des communautés d'intérêts tant pour délimiter les circonscriptions que pour s'écarter du quotient, le cas échéant. Ces dispositions semblent exiger des commissions qu'elles favorisent l'efficacité du vote. Or un autre facteur vient compliquer les choses encore davantage : les commissions peuvent faire totalement abstraction du quotient dans des circonstances « extraordinaires ». Dès lors, le manque d'uniformité de la carte électorale n'a rien de surprenant.

Le cœur du problème, c'est que les commissions ont interprété la loi de façons différentes (Courtney 1988). Les deux formules contradictoires appliquées par les commissions de la Saskatchewan et de Terre-Neuve lors de la dernière révision en constituent un bel exemple.

Il n'est ni nécessaire ni souhaitable de considérer la population comparable et la communauté d'intérêts comme des principes contradictoires. Même si toutes les circonscriptions devaient être strictement égales en population, il existerait un nombre infini de découpages possibles. Le défi

consiste à tracer des limites qui ne nuisent ni à l'égalité du vote, ni aux communautés d'intérêts.

Nous sommes persuadés qu'une réforme conciliant les deux principes est possible. Il faut cependant que l'égalité et l'efficacité du vote s'inscrivent dans le contexte de nos institutions parlementaires et de notre système électoral.

Vers l'égalité et l'efficacité du vote

Deux écoles de pensée en matière de réforme électorale se sont manifestées avec vigueur lors de nos audiences publiques. La première, qui prône la stricte application de la représentation selon la population, fait partie de notre tradition politique. Ce principe a été l'objet d'une bataille politique avant la Confédération et a servi de base à la distribution des sièges entre les provinces dès 1867. Certes, il ne s'agissait que d'un critère parmi d'autres pendant la longue période où le redécoupage relevait des parlementaires, mais la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* de 1964 lui a donné préséance.

L'autre école de pensée, qui défend avant tout la représentation des communautés d'intérêts, a également une longue tradition. La formule initiale de délimitation des circonscriptions reconnaissait la primauté des limites existantes des comtés et des municipalités, et pendant toute la période où le découpage relevait du Parlement des revendications faites au nom de la communauté d'intérêts ont été reconnues comme légitimes. Les modifications législatives de 1986 ont réaffirmé l'importance fondamentale de ce principe.

Que faire devant ces revendications apparemment contradictoires ? Le droit à un vote de *poids* égal est clairement un droit individuel. Mais le droit à un vote de *signification* égale n'en est pas moins un droit individuel, même s'il s'exprime au travers de communautés d'intérêts. À notre avis, il n'y a pas de contradiction entre l'égalité de la représentation et la qualité de la représentation, mais seulement une méconnaissance de la relation dynamique qui relie les deux. Il convient donc d'envisager une troisième approche au découpage des circonscriptions : cette approche présuppose que les principes de l'égalité et de l'efficacité de la représentation ne sont pas antinomiques. Pour la comprendre, nous devons replacer ces deux principes dans le contexte de notre régime de démocratie représentative.

L'égalité du vote

La représentation selon la population fait partie depuis longtemps de notre tradition politique. Ce principe vise l'égalité du vote en affirmant la *valeur égale* de toutes les voix. Dans un système où les députés et députées sont élus dans des circonscriptions définies sur une base géographique, ce principe se traduit par le suffrage universel, qui donne une seule voix à chaque individu, mais aussi par des circonscriptions de population à peu près égale.

Le système majoritaire uninominal en vigueur au Canada témoigne des racines locales de notre culture politique (Smith 1986; Courtney 1985).

Ainsi, malgré diverses forces nationalisatrices au sein du régime politique et des partis, l'idée d'une démocratie électorale fondée sur la représentation de collectivités locales est solidement enracinée dans notre tradition politique (Bakvis 1991).

Comme les Canadiens et Canadiennes sont attachés à un système de représentation personnalisée assurée par des élus et élues locaux, les circonscriptions uninominales sont préférables aux plus grandes circonscriptions plurinominales associées à des systèmes électoraux comme celui de la représentation proportionnelle. Même s'ils n'ont pas voté pour le gagnant, les Canadiens n'hésitent pas à s'adresser à leur député ou à leur députée quand ils ont besoin d'aide. Il semble même qu'ils aimeraient que leurs élus soient encore plus orientés vers les affaires locales (Blais et Gidengil 1991 CR). À cause de la discipline de parti, et de l'image d'unité qu'elle impose, les électeurs et électrices ont tendance à ne pas remarquer toute l'activité déployée pour défendre des dossiers locaux (Thomas 1991 CR).

En même temps, au sein du système, des forces nationalisatrices sont à l'œuvre, au premier rang desquelles on trouve depuis quelques années la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'adoption de la Charte impliquait la reconnaissance de certaines normes politiques nationales, notamment sur le plan de la démocratie et de l'égalité des droits. La promotion de ces droits devait notamment passer par le découpage des circonscriptions, dont le principal enjeu a été la représentation selon la population, fondée sur l'égalité du vote.

Trois grandes causes concernant la représentation selon la population et le découpage des circonscriptions ont donné un nouveau relief à ce principe. Les tribunaux de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan ont statué que les formules de redécoupage des deux provinces contrevenaient à l'article 3 de la Charte (qui garantit le droit de vote) en diluant l'égalité du vote entre les circonscriptions (*Dixon* 1989 et *Reference re Provincial Electoral Boundaries* 1991). Dans l'affaire *Dixon*, la juge McLachlin a déclaré qu'en vertu de la Charte, le vote de chaque citoyen et citoyenne devait être d'un poids « relativement égal », tandis que la Cour d'appel de la Saskatchewan a parlé « d'égalité relative ou substantielle ». Ni l'un ni l'autre des tribunaux n'exigeait une égalité mathématique absolue, et tous deux ont reconnu que des facteurs d'ordre géographique, particulièrement dans les régions éloignées ou peu densément peuplées, pouvaient justifier des dérogations. La juge McLachlin a confirmé cette approche lorsqu'elle a rédigé le jugement majoritaire de la Cour suprême du Canada dans la cause *Carter* (1991), que la Cour a entendue sous le nom de *Carter c. Saskatchewan (Attorney General)*.

La cause *Reference* de la Saskatchewan et son appel devant la Cour suprême du Canada (cause *Carter*) a été suivie de près partout au pays, car elle opposait le principe de l'égalité des électeurs et électrices à un présumé découpage partisan effectué par le gouvernement de la Saskatchewan. Ce découpage était le fruit de deux aspects du *Electoral Boundaries Commission Act* de la Saskatchewan ainsi que des limites des circonscriptions proposées par la commission provinciale de délimitation en vertu de cette loi. Celle-ci prévoyait

une répartition fixe du nombre de sièges à accorder aux régions urbaines et rurales de la province, et portait de 15 à 25 % l'écart permis par rapport au quotient provincial. Selon ces dispositions, les régions urbaines auraient été sous-représentées, par rapport à leur poids démographique. À l'inverse, les zones rurales, château fort traditionnel du parti au pouvoir, allaient être surreprésentées.

Les limites tracées par la commission de la Saskatchewan en 1988 en vertu de la loi susmentionnée correspondaient à un cœfficient de Gini de 0,081. Ce résultat s'éloignait encore plus du critère d'égalité du vote que celui obtenu par la précédente commission en 1980, avec un coefficient de 0,048. L'inégalité était également prononcée comparativement aux résultats obtenus en 1987 par les commissions fédérales de huit provinces – les exceptions étant celles de Terre-Neuve et du Nouveau-Brunswick qui, avec des coefficients de 0,140 et de 0,098 respectivement, avaient produit des cartes électorales encore plus inégales sur le plan de la population. Qui plus est, la commission fédérale de délimitation de la Saskatchewan avait produit en 1987 une carte donnant un coefficient de Gini de 0,013 – le résultat le plus proche de l'égalité des votes parmi toutes les commissions fédérales. Ces comparaisons démontrent à quel point la commission provinciale de la Saskatchewan s'est écartée en 1988 des pratiques et des tendances récentes en matière d'égalité des votes, tant dans l'ensemble du pays que dans la province même. En prévision d'un échec de l'appel du jugement *Reference*, le gouvernement de la Saskatchewan a adopté une nouvelle loi afin d'établir une seconde carte électorale en 1991. Cette dernière a permis d'obtenir un coefficient de Gini de 0,031, tout à fait conforme à la tendance en faveur de l'égalité des votes.

Dans la cause *Reference*, la Cour d'appel de la Saskatchewan a statué que la Charte exigeait l'égalité des électeurs et électrices, et que tout écart par rapport à cette égalité ne pouvait se justifier que par des motifs pratiques. La Cour a rejeté l'allégation du gouvernement selon laquelle les régions rurales devaient forcément être surreprésentées à l'assemblée législative. Elle a également jugé que la disposition permettant jusqu'à 25 % d'écart entre la population d'une circonscription et le quotient électoral de la province n'était pas justifiée.

Deux facteurs sont venus brouiller la perception publique du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'appel de cette cause (*Carter* 1991). Premièrement, le gouvernement de la Saskatchewan a réagi à la décision de la Cour d'appel en adoptant une nouvelle loi, et sa commission de délimitation a ensuite établi une nouvelle carte électorale dont toutes les circonscriptions respectaient le quotient électoral à 5 % près, à l'exception de deux circonscriptions du nord de la province. C'était admettre que l'égalité des électeurs et électrices était réalisable si on en faisait une question d'intérêt public. Deuxièmement, les questions posées à la Cour suprême du Canada visaient uniquement la carte elle-même, et non la loi sur laquelle elle était fondée. Il s'agissait de savoir si la carte était inconstitutionnelle parce qu'elle contrevenait d'une façon injustifiable aux droits garantis par la Charte.

Un élément crucial a échappé à la majorité des observateurs, sinon à tous, à savoir le libellé des questions posées à la Cour suprême. Ces deux questions étaient les suivantes :

1. Est-ce que l'écart entre le nombre d'électeurs dans ces constitutions viole les droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* ? Dans l'affirmative, de quelle façon ? Une telle limitation ou dénégation des droits est-elle justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte ?
2. Est-ce que la répartition entre les zones urbaines, rurales et septentrionales viole les droits garantis par la Charte ? Dans l'affirmative, de quelle façon ? Une telle limitation ou dénégation des droits ou des libertés est-elle justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte ? (*Carter* 1991, 30)

La réponse à la première question a été négative. La Cour suprême a conclu que la Charte n'exigeait pas une égalité absolue dans la taille des circonscriptions; elle a affirmé que l'objectif d'une représentation efficace permettait de s'écarter du quotient électoral pour respecter les communautés d'intérêts et d'autres facteurs non démographiques. Elle a déclaré par ailleurs qu'un écart de 25 % n'était pas déraisonnable. À l'exception des deux circonscriptions du nord de la province, que même la Cour d'appel de la Saskatchewan avait acceptées, toutes les circonscriptions du sud, tant urbaines que rurales, respectaient l'écart permis de 25 % par rapport au quotient électoral. Ce dernier fait a été presque complètement passé sous silence dans les commentaires qui ont suivi le jugement.

La Cour suprême a également répondu par la négative à la seconde question. Elle a expliqué que la carte électorale dressée à l'origine par la commission de délimitation était fondée sur une loi qui reconnaissait l'accroissement de la population des régions urbaines, et que le nombre de sièges attribués à celles-ci avait augmenté pour cette raison par rapport au redécoupage antérieur, effectué dix ans plus tôt. Deuxièmement, la Cour a affirmé que l'écart obtenu entre le rapport sièges/population des régions urbaines et celui des régions rurales n'était pas assez important pour constituer une violation du droit à l'égalité des électeurs et électrices. Les régions rurales étaient surreprésentées de 2,6 % tandis que les régions urbaines étaient sous-représentées de 3,7 % (les deux chiffres diffèrent en raison de la surreprésentation admise des deux circonscriptions du nord).

Le jugement majoritaire rendu par la Cour suprême était donc conforme à la tradition canadienne : la Charte n'exige pas l'égalité absolue des électeurs et électrices. Les juges minoritaires ont également accepté cette position mais ont estimé injustifiable, entre autres, que la loi de la Saskatchewan crée deux catégories de circonscriptions et permette un écart plus généreux par rapport au quotient électoral. Aux élections provinciales du 21 octobre 1991, on a utilisé les limites tracées par la commission en 1988.

En commentant ce jugement, la presse a donné l'impression que la Cour suprême s'était éloignée du principe fondamental de l'égalité des

électeurs et électrices. Tel n'était pas le cas. La Cour suprême a réaffirmé que « la parité relative du pouvoir électoral » est la première condition d'une représentation efficace. Cette réaffirmation de l'égalité des suffrages doit aussi être interprétée dans le contexte des arrêts judiciaires antérieurs. Dans la cause *Dixon*, la juge McLachlin a déclaré que l'écart autorisé de 25 %, qui avait été recommandé en 1988 par la Commission Fisher sur la délimitation des circonscriptions de la Colombie-Britannique, constituait une limite tolérable (*Dixon* 1989). Étant donné que les limites provinciales en cause dans l'affaire de la Saskatchewan avaient été tracées de façon à ce qu'il n'y ait pas plus de 25 % d'écart dans toutes les circonscriptions, sauf dans les deux circonscriptions du nord de la province, il est compréhensible que la juge ne soit pas revenue sur la question de l'écart acceptable quand elle a rédigé l'opinion majoritaire dans la cause *Carter*. Elle a par ailleurs clairement déclaré que toute mesure s'écartant de cette première condition doit être « justifiée par le fait qu'elle contribue à une meilleure administration de la population en général » (cité dans *Carter* 1991, 35, 36).

On peut tendre vers l'égalité du vote sans nécessairement renoncer à d'autres objectifs de représentation, comme l'attestent les décisions prises par les commissions de délimitation au cours des vingt-cinq dernières années (Courtney 1988). Ces commissions n'ont pas toutes atteint les mêmes résultats, cependant, d'où la nécessité d'une réforme. Cela est plus vrai à l'échelle fédérale qu'à celle des provinces. Les circonscriptions fédérales étant plus grandes que celles des provinces, il est en effet relativement facile de concilier le respect des communautés d'intérêts et le principe de l'égalité du vote au niveau fédéral. Par ailleurs, les tribunaux américains ont reconnu que le critère de l'égalité démographique n'a pas à être appliqué aussi strictement au niveau des États qu'au niveau fédéral, conclusion qu'il serait bon de ne pas perdre de vue.

La communauté d'intérêts

Le concept de la communauté d'intérêts est à la fois plus subtil et plus complexe que celui, apparemment simple et direct, de l'égalité du vote; il n'a pas l'attrait politique évident de la formule « une personne, une voix ». En outre, on l'associe aux marchandages et aux compromis politiques, sinon au découpage partisan, à l'origine d'un grand nombre d'inégalités entre circonscriptions – inégalités impossibles à justifier par quelque principe de représentation. L'expérience récente de la Saskatchewan a suscité de nouvelles interrogations à ce sujet. La dépolitisation du processus de révision de la carte électorale a pu mettre fin aux découpages arbitraires, mais n'a pas éliminé la nécessité des compromis.

Dans le contexte législatif actuel, le concept de la communauté d'intérêts englobe divers objectifs, notamment le respect des communautés d'identité et des antécédents historiques des circonscriptions, et la création d'entités de dimensions raisonnables dans les régions peu densément peuplées, rurales ou éloignées. Ces éléments, comme d'autres facteurs socio-économiques,

sont considérés comme des critères légitimes en matière de représentation, et donc de découpage.

La délimitation territoriale des circonscriptions repose sur le postulat suivant : le vote est efficace dans la mesure où les circonscriptions sont délimitées en fonction des intérêts communs des collectivités locales. Cela n'implique pas que les communautés d'intérêts correspondent toutes à des territoires définis. Certains intérêts sont en effet dispersés, et un découpage exclusivement géographique ne saurait en tenir compte. Mais nombre d'autres intérêts communs se trouvent concentrés géographiquement, et les commissions de délimitation ont la responsabilité d'identifier ceux qui doivent déterminer les limites des circonscriptions.

La logique veut que les tracés des circonscriptions correspondent le plus étroitement possible aux contours des communautés d'intérêts. Dans la mesure où les élus et élues visent à défendre les intérêts collectifs de tous leurs commettants et commettantes (et pas seulement des individus qui ont voté pour eux), il importe de délimiter les circonscriptions de façon à y intégrer les communautés d'intérêts de la région. On favorise ainsi la représentation des intérêts, particulièrement dans les secteurs où les collectivités locales ont des intérêts communs clairement démarqués.

On rehausse en même temps l'efficacité du vote des membres de ces collectivités locales, c'est-à-dire leur influence sur le résultat du scrutin. Cela favorise la participation électorale des citoyens et citoyennes : ils voteront plus volontiers s'ils ont l'impression que leur voix peut influer sur le choix de leurs représentants et représentantes. Lorsque les collectivités locales sont morcelées entre plusieurs circonscriptions, leurs membres sont moins à même de promouvoir leurs intérêts collectifs en usant de leur vote, et leur motivation électorale diminue d'autant. En pareils cas, surtout lorsque le problème aurait pu être évité, la légitimité du système électoral s'en trouve amoindrie.

La récente expérience des États-Unis en témoigne : les tribunaux ont statué que le remaniement des circonscriptions devait tenir compte des communautés d'intérêts et les Américains, qui privilégiaient jusque-là l'égalité du vote, ont dû reconnaître l'importance qu'attachent à la communauté d'intérêts les membres des groupes minoritaires – dont les intérêts n'avaient jamais été pris en considération, sauf de façon négative, lors des découpages électoraux. Cette pratique, appelée *affirmative action gerrymandering*, est de plus en plus répandue aux États-Unis. Ces dernières années, la législation sur le découpage électoral est passée de la « protection passive » à « l'encouragement actif » de la représentation des groupes minoritaires (Cain 1984, 66).

Aux États-Unis, le Congrès s'est appuyé sur les principes de non-discrimination contenus dans le *Voting Rights Act* de 1965 pour s'assurer que les limites des circonscriptions soient tracées en se fondant sur l'égalité des électeurs et électrices et que les votes des groupes minoritaires ne soient pas dispersés. La Cour suprême des États-Unis s'est servie de cette loi et des modifications apportées en 1982 pour protéger les droits de vote

collectifs, par opposition aux droits de vote individuels. Il est donc possible de délimiter des circonscriptions de façon à promouvoir à la fois l'égalité des votes et la communauté d'intérêts.

Dans la mesure du possible, on juge maintenant nécessaire aux États-Unis qu'un groupe racial ou ethnoculturel minoritaire constitue une majorité dans une circonscription afin de pouvoir influencer le résultat d'une élection et donc de pouvoir élire un candidat ou une candidate de sa communauté. On suppose évidemment que des candidatures sérieuses, représentant l'un des deux principaux partis, émaneront d'une telle communauté. Lorsqu'une majorité ne peut être constituée, on cherche à créer des circonscriptions au sein desquelles de telles communautés peuvent représenter une minorité importante et donc influer sur le résultat du scrutin. Dans chaque cas, le but est de s'assurer que les votes de ces communautés d'intérêts ne soient pas dilués par leur dispersion dans deux ou plusieurs circonscriptions adjacentes.

Bien que la communauté d'intérêts soit restée un facteur important dans la délimitation des circonscriptions fédérales au Canada, la représentation des groupes minoritaires n'a pas toujours été asurée de manière satisfaisante. Par exemple, comme nous le verrons dans la dernière partie de ce chapitre, les populations autochtones ont généralement été insatisfaites des décisions prises par les commissions de délimitation à cet égard.

Le recours à des commissions indépendantes est de loin le moyen le plus efficace d'éliminer la partisanerie dans le processus. Mais l'indépendance politique ne garantit pas la protection des droits des groupes minoritaires, qui implique que l'on prenne davantage conscience de toute la gamme des communautés d'intérêts.

Le droit à un vote de poids égal – exprimé par la formule « une personne, une voix » – est un droit individuel. Mais les citoyens et citoyennes, surtout s'ils appartiennent à un groupe minoritaire, ont droit « à la même protection et au même bénéfice de la loi » selon la Constitution. Lorsque le découpage ne divise pas ces communautés, cet objectif est mieux servi. Étant donné le poids démographique des groupes minoritaires dans certaines régions, il est possible de maximiser leur influence électorale en s'assurant que leur communauté d'intérêts est prise en considération dans le découpage des circonscriptions.

La plupart des groupes ethnoculturels, y compris les minorités visibles, sont concentrés en Ontario. En fait, près de la moitié des membres des minorités visibles du Canada habitent en Ontario et plus des trois quarts se retrouvent dans sept villes du pays (voir le tableau 4.11).

Les communautés ethnoculturelles représentent une force importante dans plusieurs circonscriptions fédérales. Elles constituent une majorité dans 11 circonscriptions, dont 7 en Ontario. Le recensement de 1986 révèle également que les communautés ethnoculturelles représentent entre 21 et 50 % de la population totale dans 125 circonscriptions, dont 54 en Ontario. En fait, ces communautés représentent plus de 21 % de la population totale dans plus de la moitié des circonscriptions fédérales de l'Ontario. Toutefois, dans aucun de ces cas un seul groupe ethnoculturel ne compte pour plus

de 40 % de la population. Le tableau 4.12 présente en détail le profil des 11 circonscriptions dans lesquelles les communautés ethnoculturelles constituent une majorité.

Tableau 4.11
Membres des minorités visibles par région métropolitaine de recensement, Canada, 1986

Région	Nombre	Pourcentage de la population totale
Montréal	204 740	7,0
Winnipeg	49 530	7,9
Vancouver	230 840	16,7
Toronto	586 495	17,1
Halifax	15 025	5,1
Calgary	72 600	10,8
Edmonton	72 560	9,2
Total	1 231 790	5,0

Source : A. Pelletier 1991 CR, d'après les données de Statistique Canada.

Tableau 4.12
Circonscriptions où des groupes ethnoculturels (d'origine unique) constituent plus de 50 % de la population, Canada, 1986
(en pourcentage)

Circonscription	Représentation ethnoculturelle totale	Groupe ethnoculturel prédominant	Deuxième groupe ethnoculturel
Mont-Royal	62,2	Juifs (37,7)	Noirs (2,6)
York Sud	52,8	Italiens (17,7)	Noirs (6,8)
Don Valley Nord	53,0	Juifs (10,9)	Chinois (9,8)
Trinity–Spadina	62,7	Chinois (13,1)	Italiens (7,9)
Eglinton–Lawrence	63,3	Italiens (23,7)	Juifs (11,3)
York Ouest	63,6	Italiens (28,3)	Noirs (7,9)
York Centre	66,1	Italiens (31,0)	Juifs (13,6)
Davenport	73,1	Italiens (21,4)	Chinois (3,0)
Winnipeg Nord	71,9	Ukrainiens (13,3)	Juifs (7,1)
Regina–Qu'Appelle	64,5	Allemands (16,8)	Ukrainiens (5,2)
Vancouver Est	56,1	Chinois (25,4)	Italiens (7,6)

Source : A. Pelletier 1991 CR, d'après les données de Statistique Canada.

La capacité des membres de ces groupes d'élire des personnes de leur propre communauté dépend souvent de la présence d'un nombre suffisant d'électeurs et électrices ayant la même origine ethnoculturelle que le

candidat ou la candidate. Nous n'affirmons pas que les membres d'une communauté votent toujours dans le même sens – en fait, les caractéristiques et l'affiliation politique du candidat constituent des facteurs importants – mais qu'ils devraient avoir la possibilité d'influencer collectivement le résultat, ou du moins ne pas en être empêchés par un découpage artificiel. Les candidats doivent également être incités à reconnaître les intérêts de ces communautés et à les défendre au Parlement.

À Vancouver, en 1988, le redécoupage des circonscriptions a diminué la représentation de la population canadienne d'origine chinoise : ce cas montre bien comment le fait d'ignorer les communautés d'intérêts réduit considérablement le poids de certains groupes, et par conséquent l'efficacité de leur vote. En 1988, la circonscription de Vancouver-Est (d'origine chinoise à 25,4 %) était la seule dont la population chinoise dépassait 20 %, alors qu'en 1984 il y en avait deux : Vancouver–Kingsway (24,6 %) et Vancouver-Est (23,9 %). Pourtant, en réaménageant uniquement les limites de 1984 de Vancouver-Sud et de Vancouver–Quadra, il aurait été possible d'obtenir une troisième circonscription ayant plus de 20 % d'électeurs et électrices d'origine chinoise, à savoir Vancouver-Sud (A. Pelletier 1991 CR).

Cette conception du vote de signification égale n'est pas nouvelle dans notre tradition politique, et existait avant l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Mais celle-ci est venue la renforcer, comme l'affaire *Carter* l'a clairement démontré en 1991. Selon la tradition, ni le droit de vote ni la représentation ne sont de nature purement individualiste; tous deux s'expriment également par des fonctions collectives ou communautaires. La thèse individualiste témoigne d'une méconnaissance du processus électoral et du principe de la représentation. En préconisant la notion idéale du vote de poids égal, elle met en valeur un droit constitutionnel fondamental. Mais en faisant abstraction de la dimension collective, elle est au mieux irréaliste et, au pire, elle écarte les revendications légitimes des groupes minoritaires.

Elle est irréaliste parce qu'elle suppose que les électeurs et électrices ne votent pas en tant que membres de communautés d'intérêts ou ne s'attendent pas à être représentés sur cette base, et qu'en conséquence le découpage électoral leur importe peu, pourvu que les circonscriptions soient d'importance égale. Mais cette vision ne correspond pas à la réalité, ni au Canada ni ailleurs. Nombre de personnes s'attendent à être représentées, du moins en partie, sur la base de la communauté d'intérêts et, par conséquent, ne sont pas indifférentes à la délimitation des circonscriptions.

Au pire, l'école individualiste prétend que la majorité ou la pluralité électorale constitue la seule base possible de représentation, sans égard aux communautés d'intérêts. Or, on perpétue ainsi la sous-représentation parlementaire de certains groupes minoritaires en niant la légitimité d'un redécoupage qui leur permettrait d'exercer, en tant que membres d'une communauté, une certaine influence sur le choix des candidats et candidates et sur le résultat du scrutin.

L'approche de la réforme

Nous avons envisagé la réforme électorale en considérant que l'objectif primordial de la délimitation des circonscriptions doit être d'assurer l'égalité relative des suffrages. Créer des circonscriptions ayant un nombre relativement égal d'électeurs et électrices renforcera le principe de l'égalité électorale de tous les citoyens et citoyennes. En outre, la composition de la Chambre des communes reflétera la répartition nationale du vote de façon généralement plus fidèle que si l'on acceptait des variations importantes quant à la population des circonscriptions, ce qui rehaussera la légitimité de la Chambre. Par ailleurs, les informations dont nous disposons sur le système canadien actuel, celui de certaines provinces et certains systèmes étrangers, notamment ceux des États-Unis et de l'Australie, prouvent amplement que cet objectif peut être atteint tout en accordant l'attention voulue aux communautés d'intérêts. Étant donné le nombre et la taille des circonscriptions fédérales, le quotient électoral de chaque province est suffisamment élevé pour qu'on puisse prendre en considération le critère des communautés d'intérêts sans nuire à l'égalité relative des suffrages. En d'autres termes, il est tout à fait possible d'appliquer plus étroitement à la fois le principe de l'égalité des suffrages et celui des communautés d'intérêts si le législateur oblige les commissions à s'en tenir à un écart moins prononcé par rapport à leur quotient provincial.

Propositions de réforme

Le système actuel de commissions de délimitation indépendantes a bien fonctionné jusqu'ici. Leur statut leur a permis en effet de tenir compte des communautés d'intérêts sans s'embarrasser de considérations partisanes. Aux États-Unis, par contre, les tribunaux ont dû imposer le respect rigoureux du principe de l'égalité des suffrages parce que le découpage des circonscriptions fédérales y est effectué par les assemblées législatives des États. Au Canada, nous avons pu prévoir des écarts par rapport aux quotients électoraux parce que les commissions, étant indépendantes, peuvent tirer parti de cette tolérance sans partisanerie politique. Nous avons par ailleurs constaté que les commissions de délimitation se sont rapprochées des objectifs qui doivent régir le découpage électoral, à savoir l'égalité des suffrages et la justification des écarts par rapport aux quotients électoraux.

Recommandation 1.4.2

Nous recommandons de maintenir le recours à des commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions pour chaque province et pour les Territoires du Nord-Ouest, ainsi que la façon de les composer et de désigner leurs membres.

Recommandation 1.4.3

Nous recommandons que la commission de délimitation des circonscriptions de chaque province fixe les limites des circonscriptions de la province concernée en tenant compte des deux principes suivants : que le vote de chaque électeur ou électrice ait le même poids et que chaque circonscription reflète les communautés d'intérêts comprises dans ses limites.

Pour tenir compte à la fois de la représentation selon la population et de la représentation des communautés d'intérêts dans le découpage des circonscriptions, plusieurs réformes s'imposent. Il s'agit notamment de modifier les éléments suivants :

- la marge d'écart admissible par rapport au quotient électoral;
- le pouvoir des commissions de délimitation de ne tenir aucun compte du quotient;
- la communauté d'intérêts en tant que critère de découpage;
- la base de calcul du quotient;
- la fréquence des révisions de la carte électorale; et
- la façon de consulter le public à propos des modifications proposées.

L'écart par rapport au quotient électoral

La disposition selon laquelle la population d'une circonscription peut être de 25 % supérieure ou inférieure au quotient électoral était généreuse dès le départ. Le modèle australien sur lequel était fondée la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* adoptée en 1964 autorisait à l'époque un écart maximal de 20 %, qui a été ramené à 10 % par la suite. Le modèle de l'Australie ayant été jugé le meilleur exemple de la tradition dans les autres pays du Commonwealth, l'expérience de ce pays est tout à fait pertinente à nos discussions (*Carter* 1991, 37–38).

Depuis 1964, les travaux de diverses commissions de délimitation canadiennes ont montré qu'il est possible d'atteindre à une plus grande égalité de représentation dans le respect des communautés d'intérêts. La détermination de l'écart admissible devrait demeurer en partie une question de jugement, mais nous constatons que l'égalité démographique progresse depuis trois décennies. À la suite du redécoupage de 1987, 81 % des circonscriptions s'écartaient du quotient provincial par une marge de 15 % ou moins – comparativement à 67 % des circonscriptions en 1976, 72 % en 1966 et 43 % en 1952. Compte tenu de ces progrès, du mode de découpage en vigueur au Canada, de l'étendue du pays et de la dispersion de sa population, une marge de 15 % nous apparaît comme raisonnable et réaliste. Cet écart demeure supérieur à celui de 10 % permis en Australie, un pays dont les caractéristiques géographiques et démographiques se rapprochent beaucoup de celles du Canada. Une marge de 15 % est suffisante, dans le

contexte canadien, pour tenir compte adéquatement des communautés d'intérêts. La population d'une circonscription à la limite inférieure de l'échelle représenterait ainsi environ 75 % de celle d'une circonscription à la limite supérieure.

En ramenant l'écart admissible à 15 %, on rehausserait en fait l'égalité du vote dans chaque province. Comme les circonscriptions sont représentées par un seul candidat ou candidate, l'abaissement de l'écart rapprochera les circonscriptions du quotient provincial – et la composition de la Chambre des communes reflétera plus fidèlement les préférences électorales de la population. En somme, en appliquant plus strictement le principe de l'égalité du vote, on assurerait l'égalité du vote des individus tout en augmentant l'efficacité du vote des communautés aux niveaux de la circonscription, de la province et du pays. Et comme l'effectif des Communes serait plus représentatif du vote national, le public aurait davantage confiance dans le système électoral fédéral.

Recommandation 1.4.4

Nous recommandons :

a) que les commissions de délimitation des circonscriptions puissent s'écarter du quotient électoral provincial de 15 % au maximum; et
b) que les règles régissant le découpage des deux circonscriptions des Territoires du Nord-Ouest demeurent différentes quant au critère de la population.

Les circonstances extraordinaires

À notre avis, le pouvoir accordé aux commissions de ne tenir aucun compte du quotient électoral dans des « circonstances extraordinaires » est injustifiable. Les commissions ne sont pas tenues de motiver pareilles mesures, et la législation ne prévoit ni principes ni critères à ce chapitre. John Courtney a affirmé, lors de nos audiences :

> [Cette situation] impose un fardeau irréaliste aux commissions de délimitation des circonscriptions... La Loi ne donne aucune définition dont elles pourraient s'inspirer, ce qui les place en fort mauvaise posture... Et je crois que les commissions ont peine à résister aux revendications des groupes d'intérêt. (Saskatoon, 17 avril 1990)

La disposition en question menace gravement l'intégrité de la législation régissant le découpage électoral. On peut avoir de bonnes raisons d'établir des circonscriptions dont la marge d'écart atteint le maximum admissible lorsque les collectivités sont dispersées sur des territoires extrêmement étendus. D'ailleurs, la loi actuelle autorise les commissions à le faire afin de conserver des dimensions géographiques raisonnables aux circonscriptions

des régions peu densément peuplées, rurales ou septentrionales. Pour justifier la surreprésentation de ces régions, on invoque traditionnellement les problèmes de communication, qui conditionnent les activités des personnes qui briguent ou occupent un siège aux Communes. Mais les faits n'accréditent guère cet argument. La population de la plupart des circonscriptions septentrionales se concentre en réalité dans des centres assez peu nombreux, quoique très dispersés, et cette tendance va en s'accentuant.

Mais un fait est encore plus significatif : une seule des quatre circonscriptions créées en vertu de circonstances extraordinaires compte parmi les dix circonscriptions ayant les plus grandes superficies (à l'exclusion des circonscriptions du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest). Il s'agit de la circonscription du Labrador, qui est la plus vaste de Terre-Neuve. En comparaison, l'Ontario compte cinq circonscriptions plus étendues que la seule circonscription ontarienne créée en vertu de cette disposition, tandis qu'au Québec, où on a créé deux circonscriptions selon ce principe, l'une figure au dixième rang et l'autre au treizième rang en superficie (voir l'annexe B).

On peut donc en déduire que la disposition relative aux circonstances extraordinaires a été invoquée surtout pour des motifs autres que la création de circonscriptions d'étendue raisonnable. Ni l'Australie ni les États-Unis n'ont jugé nécessaire d'autoriser pareilles dérogations. Leurs plus grandes circonscriptions sont comparables en superficie à celles du Canada, mais elles respectent beaucoup plus strictement leur quotient électoral que les nôtres (voir l'annexe C).

Avec l'amélioration des moyens de transport et de communication, conjuguée aux ressources administratives et techniques dont peuvent se prévaloir les parlementaires, surtout ceux et celles des circonscriptions en question, les grandes distances ne font plus obstacle comme autrefois à la fourniture de services aux électeurs et électrices. À notre avis, il est possible d'assurer une taille géographique raisonnable aux circonscriptions à faible densité de population à l'intérieur de la marge d'écart que nous recommandons par rapport au quotient électoral.

Recommandation 1.4.5

Nous recommandons que soit abrogée la disposition autorisant les commissions de délimitation des circonscriptions à déroger aux écarts admissibles par rapport au quotient électoral provincial dans des circonstances qu'elles jugent extraordinaires.

Il se pourrait bien que le Parlement juge nécessaire de créer une ou plusieurs circonscriptions dépassant l'écart maximal pour des raisons d'ordre géographique ou en raison de la faible densité de la population. Dans ce cas, il devrait incorporer des dispositions en ce sens dans la *Loi électorale du Canada*, bien qu'à notre avis il ne soit ni utile ni souhaitable d'aller au-delà du maximum. L'intégrité du système exige que les limites

établies par les commissions électorales soient conformes en tous points aux dispositions touchant le quotient électoral.

La communauté d'intérêts

Si l'on considère qu'un des objectifs généraux du découpage électoral est de refléter les communautés d'intérêts, il faut reconnaître qu'il existe plus d'une expression de ces intérêts. La loi actuelle, par exemple, parle non seulement de la communauté d'intérêts, mais aussi de la communauté d'identité culturelle et de l'évolution historique des circonscriptions. Les lois provinciales définissent et traitent cet objectif de diverses façons. Celle du Québec est peut-être la plus complète, en ce sens qu'elle commence par définir ce qu'une circonscription « représente » :

> La circonscription représente une communauté naturelle établie en se fondant sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique, telles que la densité de la population, le taux relatif de croissance de la population, l'accessibilité, la superficie et la configuration de la région, les frontières naturelles du milieu ainsi que les limites des municipalités locales. (*Loi électorale* du Québec, art. 15)

Les lois provinciales reconnaissent que le découpage doit tenir compte d'autres facteurs que celui de l'égalité démographique. Elles reconnaissent également la nécessité de trancher lorsque des facteurs autres que celui de la population sont invoqués. Il peut arriver, par exemple, qu'il y ait opposition entre les limites de municipalités et celles de collectivités ethniques ou linguistiques. Alan Stewart commente à cet égard :

> Si on veut régler les conflits entre ces facteurs, il doit exister une norme qui permette de comparer les revendications divergentes. Il s'agit de la communauté d'intérêts, qui demande qu'on soupèse la primauté subjective ainsi que l'importance objective des diverses allégeances et valeurs communes qui sont à la base des propositions de délimitation contradictoires. (Stewart 1991 CR)

La communauté d'intérêts ne saurait être déterminée que cas par cas, comme l'implique la création de commissions distinctes pour chaque province et la tenue obligatoire d'audiences publiques. Même si les commissions doivent être indépendantes de la politique partisane, l'existence même de onze commissions distinctes implique que leurs décisions reposent sur le jugement des commissaires, et non sur des critères purement techniques. Par ailleurs, les audiences permettent aux membres du public de faire valoir une communauté d'intérêts qui, à leurs yeux, devrait être prise en considération. Il faut laisser aux commissions de délimitation le soin de déterminer quelles revendications méritent d'être retenues.

Cependant, nous estimons essentiel que les commissions soient tenues non seulement de prendre les communautés d'intérêts en considération, mais aussi de justifier leurs projets de remaniement en fonction des communautés d'intérêts. Pour ce faire, il faudrait que les commissions considèrent une circonscription comme une collectivité naturelle établie à partir de considérations démographiques, sociologiques et géographiques, et qu'elles tiennent compte de l'accessibilité, de la superficie et de la configuration de la région, de ses limites naturelles et de son écologie, ainsi que des limites des administrations municipales et locales et des régions visées par un traité.

Cette approche de la délimitation des circonscriptions n'exige pas que la loi ni les commissions elles-mêmes accordent une plus grande valeur à l'un ou l'autre des éléments. Il s'agit essentiellement de tenir compte des changements dans la composition des diverses communautés et de refléter les éléments primordiaux du moment. La juge McLachlin a été claire à ce sujet dans la cause *Carter* : « Ce n'est pas parce que des inégalités ont des précédents historiques qu'il faut les accepter [*Carter* 1991, 38]. » On peut en dire autant du découpage des circonscriptions, et notamment des dispositions visant à surreprésenter systématiquement certaines régions ou à imposer l'utilisation de certains tracés, par exemple les limites des municipalités, comme le prévoient certaines lois provinciales.

Recommandation 1.4.6

Nous recommandons :

a) que les circonscriptions soient délimitées de façon à représenter des communautés d'intérêts naturelles établies à partir de considérations démographiques, sociologiques et géographiques, compte tenu de l'accessibilité, de la configuration et de l'écologie des régions, ainsi que des limites des administrations municipales et locales et des régions visées par un traité; et

b) que les commissions de délimitation des circonscriptions soient tenues de justifier leurs propositions et leurs décisions finales en fonction des aspects de la communauté d'intérêts et des facteurs contextuels énoncés ci-dessus.

Les facteurs écologiques

Parmi les facteurs à prendre en considération dans le découpage électoral figure l'écologie de la région. Lors de nos audiences publiques ainsi qu'aux dernières audiences des commissions de délimitation de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, divers intervenants et intervenantes ont soutenu qu'il était important de découper les circonscriptions de manière à refléter la définition de certaines communautés en fonction d'écosystèmes locaux.

Cette préoccupation, apparue au cours des dix dernières années, témoigne d'une conscientisation croissante à l'égard de l'environnement. En outre, la science de la classification écologique des terres permet désormais de déterminer les limites des écosystèmes avec une certaine précision. Certains organismes gouvernementaux, comme celui qui coordonne la gestion des eaux en Ontario, ont des limites administratives qui coïncident avec celles d'écosystèmes.

Des frontières naturelles, comme des fleuves ou des montagnes, ont servi par le passé à la délimitation de circonscriptions. Mais un écosystème réunit les éléments autrefois séparés par ces frontières naturelles; l'écosystème d'un bassin hydrographique, par exemple, englobe les deux rives d'une rivière. L'utilisation de paramètres écologiques pour identifier des communautés exigerait, de toute évidence, une nouvelle vision des choses.

Notre recherche n'a pas confirmé les affirmations selon lesquelles un redécoupage réalisé à partir de tels paramètres favoriserait la protection de l'environnement (Macdonald 1991 CR). La configuration des circonscriptions ou des divisions administratives ne sont pas des facteurs importants dans la formulation et l'application de lois environnementales. Par ailleurs, il est vrai que des communautés commencent à définir leurs intérêts et leur identité de façon différente. Il s'agit d'un élément nouveau dont il faudrait tenir compte. C'est pourquoi nous recommandons que l'écologie des régions soit prise en considération dans le découpage des circonscriptions. Nous incitons également Élections Canada à faire tous les efforts nécessaires pour intégrer des écologistes au personnel de soutien mis à la disposition des commissions de délimitation.

La base et la fréquence de délimitation des circonscriptions

Les efforts en vue de réaliser l'égalité du vote sont aussi conditionnés par le processus du découpage électoral. Selon le régime actuel, la carte électorale est révisée tous les dix ans, à l'issue du recensement décennal. Depuis les réformes de 1964, les circonscriptions sont restées inchangées plus longtemps entre chaque redécoupage (Courtney 1988, 688). Étant donné les fluctuations continuelles dans la répartition de la population et la taille des circonscriptions, tout découpage qui visait au départ l'égalité démographique ne peut que s'éloigner de cet objectif avec le temps. En outre, le processus de délimitation est long, et les nouveaux tracés n'entrent en vigueur qu'un an après la fin des travaux des commissions. Comme l'indique Munroe Eagles :

> Par exemple, lors des dernières élections pendant lesquelles les limites de 1966 ont été en vigueur, soit en 1974, presque quatre circonscriptions sur dix dépassaient de 25 % leur quotient électoral provincial respectif. Parallèlement, pendant la dernière campagne électorale où les limites de 1976 ont été appliquées, soit en 1984, une circonscription sur cinq dépassait le seuil autorisé de déviation de 25 %. Même si la délimitation actuelle

> n'a été appliquée qu'une fois, les données démographiques calculées pour 1991 semblent indiquer qu'un peu moins du cinquième (17,4 %) de toutes les circonscriptions dépasseraient le seuil de tolérance de 25 % si des élections avaient lieu cette année. (Eagles 1991a CR)

Ainsi, les élections de 1988 ont été menées dans le cadre des circonscriptions remaniées à l'issue du recensement de 1981. Or, en 1988, on était déjà loin de l'équilibre démographique entre les circonscriptions, particulièrement en Ontario, comme le montrent les résultats du dénombrement intercensitaire mené par Statistique Canada en 1986.

Après le redécoupage qui a suivi le recensement de 1981, seulement 8 % des circonscriptions ontariennes s'écartaient du quotient de plus de 15 %. Dans tous les cas, elles se situaient sous le quotient, et toutes sauf une étaient des circonscriptions peu densément peuplées du nord de l'Ontario. Mais dès 1986, deux ans avant les premières élections tenues sur la base de cette carte électorale révisée, plus de 25 % des circonscriptions ontariennes s'écartaient du quotient de plus de 15 %, soit plus du triple de la proportion observée en 1981. L'augmentation la plus forte a été enregistrée dans le sud de la province.

Après le recensement de 1981, aucune circonscription du sud de l'Ontario ne dépassait le quotient provincial de plus de 15 %. Mais en 1986, on estime que 11 circonscriptions se trouvaient dans ce cas, dont 6 qui marquaient un écart de plus de 25 %. Dans l'ensemble de la province, le nombre de circonscriptions dont la population était inférieure par une marge de plus de 15 % au quotient était passé de 8 à 14, dont 5 cas où l'écart dépassait 25 %. Comme il y aura encore des élections fédérales avant la prochaine révision de la carte électorale, près de la moitié des circonscriptions de l'Ontario s'écarteront probablement de plus de 15 % du quotient provincial.

Si l'on se fie au bon sens et à l'expérience d'autres pays, il est clair qu'il faut utiliser les données les plus récentes pour maintenir l'équilibre démographique entre les circonscriptions. En l'occurrence, il s'agirait évidemment de la liste électorale finale du scrutin le plus récent. C'est la formule retenue par le Québec, la Saskatchewan, l'Alberta, la Grande-Bretagne et l'Australie. Le cas de l'Australie est intéressant : ce pays exige un remaniement de la carte électorale tous les sept ans, mais permet des modifications plus fréquentes si l'évolution démographique le requiert. On procède ainsi à une révision de la carte chaque fois que plus du tiers des circonscriptions d'un État s'écartent de plus de 10 % du quotient pendant plus de trois mois consécutifs, ou lorsque les mouvements de population entre les États exigent une redistribution des sièges entre deux États ou plus sur le cycle de sept ans.

Parce que les révisions de la carte électorale au Canada sont fondées sur la population totale, elles ne peuvent avoir lieu à moins de dix ans d'intervalle, car les projections à moyen terme de Statistique Canada ne sont pas assez précises. Cela accentue les déséquilibres démographiques entre circonscriptions. Le Canada aurait plusieurs motifs puissants pour fonder les

redécoupages sur le nombre d'électeurs et électrices plutôt que sur le chiffre total de la population.

D'abord, l'égalité du vote milite en ce sens. Seuls les citoyens et citoyennes qui ont 18 ans accomplis ont le droit de voter. La juge McLachlin affirmait dans la cause *Dixon* que l'égalité relative du vote était un élément essentiel du droit de vote inscrit dans l'article 3 de la Charte (*Dixon* 1989, 293). Même si, en l'occurrence, elle ne traitait pas du découpage en fonction de la population par rapport au nombre d'électeurs, le concept de l'égalité du vote se rattache clairement au nombre d'électeurs, et non au nombre de personnes vivant dans la circonscription.

Deuxièmement, un redécoupage fondé sur le nombre des électeurs et électrices préserverait mieux l'équilibre démographique entre circonscriptions, étant donné sa fréquence accrue (après chaque scrutin).

Troisièmement, il permettrait de mieux assurer l'égalité des électeurs, parce que ceux-ci seraient les seuls à être dénombrés. Munroe Eagles commente à ce propos : « Une telle réforme ... permettrait de mesurer plus justement l'égalité relative des votes [Eagles 1991a CR]. »

Nos recherches confirment par ailleurs l'étroite relation qui existe entre le nombre d'électeurs et électrices d'une circonscription et sa population totale (Eagles 1991a CR).

Les différences les plus prononcées entre population et électorat ont été enregistrées dans les trois plus grands centres urbains du Canada, qui comptent un nombre relativement élevé d'immigrants et immigrantes de fraîche date. Mais, même dans ces cas, il n'y aurait pas de déviations importantes si on fondait les remaniements sur l'électorat. De fait, on réussirait non seulement à augmenter l'égalité du vote, mais encore à en réduire la détérioration au fil du temps. Parallèlement, comme les élus et élues représentent l'ensemble de la population et pas seulement les électeurs et électrices, les données montrent que l'électorat constitue une excellente mesure de la population totale.

Dans de rares circonscriptions, les députés et députées représenteraient un nombre relativement important de non-électeurs, et particulièrement de gens n'ayant pas la citoyenneté canadienne. Mais, au lieu de tenter de régler ce problème en redécoupant les circonscriptions, on pourrait fournir à ces élus du personnel et des ressources supplémentaires, comme on le fait pour ceux et celles qui représentent des circonscriptions éloignées ou peu densément peuplées. Ces fonctions de service se rattachent d'abord et avant tout aux tâches exécutées par le personnel des députés de toute façon; elles n'ont rien à voir avec les fonctions assumées par les députés en Chambre, où les circonscriptions doivent être représentées selon le principe de l'égalité du vote.

Un mode de révision fondé sur le nombre d'électeurs et électrices réduirait également les dérangements imposés à tous les intervenants et intervenantes dans le système électoral. Avec des changements moins importants mais plus fréquents, le système éviterait les perturbations souvent associées aux redécoupages effectués uniquement après les recensements

décennaux. Il en est ainsi en Australie, et nos travaux montrent que ce serait également le cas pour le Canada. Des rajustements plus fréquents mais de moindre envergure favoriseraient la stabilité de la représentation. Lors de la dernière révision de la carte électorale, par exemple, seules 13 circonscriptions n'ont pas été modifiées. Des remaniements plus fréquents, même si on appliquait plus strictement le principe de l'égalité du vote, « réduiraient les aspects perturbants des révisions nécessaires, en répartissant celles-ci sur une période plus longue qu'actuellement » (Eagles 1991a CR).

Pour limiter les perturbations, on peut aussi exiger des redécoupages à intervalles plus rapprochés seulement lorsque la détérioration de l'égalité du vote a dépassé un certain seuil. La formule australienne est intéressante à cet égard : elle déclenche le processus de révision dès qu'un certain pourcentage des circonscriptions dépasse les écarts permis par rapport au quotient provincial. Nous jugeons raisonnable que le pourcentage des circonscriptions excédant l'écart admissible dans une province après une élection générale ne puisse dépasser 25 %.

Recommandation 1.4.7

Nous recommandons :

a) qu'une révision de la carte électorale ait lieu dans toutes les provinces à la suite de chaque redistribution, sur la base du nombre des électeurs et électrices inscrits lors du plus récent scrutin fédéral;

b) que le directeur général ou la directrice générale des élections détermine le quotient électoral de chacune des provinces après chaque élection générale et recommande un redécoupage s'il y a lieu;

c) que la carte électorale soit révisée à la suite d'une élection générale dans toute province où au moins 25 % des circonscriptions s'écartent du quotient provincial de plus de 15 %;

d) qu'aucune commission de délimitation des circonscriptions ne soit établie selon l'alinéa a) dans toute province dont le nombre de sièges assignés à la Chambre des communes n'a pas changé et où une commission de délimitation des circonscriptions avait été créée après la dernière élection générale en vertu des alinéas b) et c); et

e) qu'aucune commission de délimitation des circonscriptions ne soit établie dans une province après une élection générale selon l'alinéa c) durant la période commençant le premier jour de l'année précédant l'année d'un recensement décennal et se terminant le jour où la commission de délimitation des circonscriptions établie après le recensement termine son rapport.

Il s'ensuit qu'après toute redistribution, et chaque fois qu'Élections Canada déterminerait que les circonscriptions d'une province devraient être remaniées à la suite d'un scrutin, Élections Canada fixerait les quotients électoraux de toutes les provinces, ou du moins de celles devant faire l'objet de redécoupages, et des commissions de délimitation seraient désignées. Cependant, si Élections Canada déterminait à la suite d'un scrutin que moins de 25 % des circonscriptions d'une province affichent un écart de 15 % ou plus par rapport au quotient, il n'y aurait pas de redécoupage.

Le processus de délimitation

En vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, le gouverneur en conseil doit créer des commissions de délimitation des circonscriptions dans les soixante jours suivant le moment où le statisticien ou la statisticienne en chef du Canada remet au ou à la ministre désigné et au directeur général ou à la directrice générale des élections un rapport certifié sur le recensement, en règle générale neuf ou dix mois après la tenue du recensement en juin. Il appartient alors au directeur général des élections d'adresser aux commissions les statistiques détaillées et les cartes correspondantes pour qu'elles puissent se mettre à l'œuvre. Dans l'année suivant la réception de ces données, les commissions doivent remettre leurs descriptions et délimitations des circonscriptions au directeur général des élections, qui les transmet au président ou à la présidente de la Chambre des communes.

Toutefois, les commissions sont habituellement constituées à la toute fin de la période de soixante jours. De plus, elles doivent consacrer une partie de leur année d'activité à recruter du personnel, à installer leurs locaux et à organiser leurs services de soutien. Ainsi, elles ne sont généralement pas complètement opérationnelles avant juillet ou août de l'année suivant celle du recensement.

Pour éviter ces contretemps, les commissions de délimitation des circonscriptions devraient être mises sur pied au plus tard à la fin du mois de septembre de l'année durant laquelle un recensement décennal est effectué, ce qui leur donnerait six à sept mois pour recruter du personnel administratif, louer des locaux, organiser des services de soutien, recruter des experts, avec la coopération de la Commission électorale du Canada, et amorcer leur travail à partir des listes dressées lors des élections précédentes, ainsi que des données préliminaires du recensement qui servent à répartir les sièges entre les provinces. Les commissions seraient ainsi pleinement opérationnelles au moment de la publication des résultats officiels du recensement. Comme les données préliminaires ne sont pas tellement différentes des données finales du rapport certifié du statisticien ou de la statisticienne en chef, les commissions pourraient se fier au nombre de sièges attribués provisoirement à leur province.

De cette manière, les commissions pourraient remettre leurs rapports huit mois après que la Commission électorale du Canada ait envoyé son

rapport fondé sur le rapport certifié du statisticien en chef. Si une commission devait tenir une deuxième série d'audiences publiques, comme nous l'indiquons ci-après, le délai serait d'un an. Dans le cas contraire, il serait réduit de six mois par rapport au délai actuel.

Recommandation 1.4.8

Nous recommandons :

a) que les commissions de délimitation des circonscriptions soient établies et leurs membres nommés au plus tard à la fin du mois de septembre de l'année durant laquelle est effectué un recensement décennal, ou dans les soixante jours suivant la date à laquelle la Commission électorale du Canada décide qu'un redécoupage électoral est nécessaire dans une ou plusieurs provinces à la suite d'une élection générale; et

b) que les commissions de délimitation des circonscriptions adressent leur rapport à la Commission électorale du Canada dans les huit mois suivant la date à laquelle elles reçoivent de celle-ci les données officielles du recensement, ou dans les huit mois suivant la date de leur création dans une province après une élection générale, sauf si une deuxième série d'audiences publiques est nécessaire, auquel cas le délai sera prolongé de quatre mois.

En vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, les limites adoptées dans le cadre d'une ordonnance de représentation ne peuvent entrer en vigueur avant au moins un an, pour permettre de prendre les mesures requises par la révision, notamment la nomination des directeurs et directrices du scrutin. Selon les recommandations que nous formulons au chapitre 3 du volume 2, les directeurs du scrutin seraient à pied d'œuvre plus tôt que par le passé. De ce fait, le délai requis pour l'entrée en vigueur des nouvelles limites des circonscriptions pourrait être ramené de douze à six mois suivant une nouvelle répartition des sièges. Conjuguées à la recommandation ci-dessus, ces mesures permettraient de raccourcir, dans certains cas, de huit mois le délai requis pour la mise en application des nouvelles limites. Le délai serait abrégé de deux mois supplémentaires si le Parlement n'intervenait pas dans le processus, comme nous le recommandons ci-après. En outre, si un redécoupage électoral est nécessaire dans une ou plusieurs provinces après la tenue d'élections générales, une ordonnance de représentation distincte devrait être publiée pour chaque province concernée dès l'achèvement du rapport de sa commission de délimitation. Il s'ensuit que la modification des limites pourrait entrer en vigueur dans une ou plusieurs provinces sans attendre les rapports de

toutes les commissions de délimitation, étant donné que le nombre de sièges de chaque province n'aurait pas changé.

Recommandation 1.4.9

Nous recommandons :

a) que l'ordonnance de représentation publiée après une redistribution des sièges consécutive à un recensement décennal entre en vigueur dès la première dissolution du Parlement intervenant au moins six mois après le jour de publication de l'ordonnance; et

b) qu'une ordonnance de représentation soit publiée pour chaque province lorsqu'une révision des limites des circonscriptions est requise par suite d'une élection générale, et qu'elle entre en vigueur dès la première dissolution du Parlement intervenant au moins six mois après le jour de publication de l'ordonnance.

Les audiences publiques

Chaque commission de délimitation des circonscriptions doit tenir des audiences publiques après avoir présenté ses propositions initiales de modifications. Au cours de ces audiences, qui peuvent être tenues au besoin dans toute la province, les personnes et les groupes intéressés peuvent proposer des changements à la carte préliminaire.

Ces audiences sont essentielles à la création de circonscriptions qui reflètent authentiquement les communautés d'intérêts. Elles permettent aux citoyens et citoyennes de prendre part à la détermination d'un aspect crucial de leur système de gouvernement. Lors de la dernière révision de la carte électorale, par exemple, les 11 commissions ont reçu plus de 800 mémoires de particuliers, de groupes et de municipalités. Ainsi, le processus est non seulement indépendant et impartial, mais il est aussi organisé de manière à permettre aux électeurs et électrices d'exprimer leurs préférences quant à la structure géographique de leur représentation politique. À notre avis, cette approche est préférable à celle de l'Australie, où les audiences sont tenues avant la publication de la carte électorale, car les intéressés peuvent faire leurs représentations à partir d'une ébauche, ce qui est particulièrement utile lorsque des changements majeurs doivent être apportés. Les consultations menées à propos de projets de zonage ou de développement dans les municipalités, ainsi que de nombreux processus de réglementation, ont prouvé l'efficacité de ce type de mécanisme pour favoriser la participation du public.

Après les audiences, les commissions analysent les propositions et les objections entendues et apportent les révisions qu'elles jugent appropriées. Elles présentent ensuite leur rapport sur la nouvelle carte électorale au

Parlement, par l'intermédiaire du directeur général ou de la directrice générale des élections. Une commission n'a ni le droit ni l'obligation de tenir d'autres audiences publiques, même si ses nouvelles propositions contiennent des révisions qui n'ont pas été envisagées à l'étape des audiences.

Si plus de dix députés s'opposent au rapport d'une commission, un comité des Communes entend leurs objections. Toutefois, comme le Parlement n'est pas habilité à approuver, à modifier ou à rejeter les rapports des commissions, cette façon de procéder allonge d'au moins deux mois le processus de redécoupage sans y contribuer de façon significative.

On en a vu un bon exemple en 1987. Le comité des Communes a tenu des audiences publiques en Colombie-Britannique sur le rapport de la commission de cette province. Il présenta aussi un rapport à la commission plutôt qu'un simple compte rendu des préoccupations exprimées par les députés et députées. Enfin, il alla jusqu'à convoquer les membres de la commission de la Saskatchewan. Le président de cette dernière refusa en déclarant qu'« une telle comparution compromettrait l'indépendance de la Commission » (cité dans Sancton 1990, 448).

Ces dispositions de la Loi, et l'usage qu'en font les parlementaires, suscitent des interrogations sur l'indépendance du redécoupage électoral. En Australie, dont le système de redécoupage a servi de modèle au Canada, le Parlement n'est plus mêlé au processus depuis une décennie. Au Canada, il faudrait prévoir des discussions supplémentaires avant le dépôt du rapport final, car les commissions peuvent faire des changements importants et imprévus à leur carte préliminaire à la suite des audiences publiques. Par exemple, la commission la plus récente de Colombie-Britannique a supprimé une circonscription à Vancouver à la suite d'objections à son projet initial. En cas de changements substantiels et imprévus, une deuxième série d'audiences devrait avoir lieu.

Les audiences d'un comité des Communes n'assurent pas une révision indépendante, sous l'autorité des commissions de délimitation. Si chaque commission devait tenir une nouvelle série d'audiences quand son deuxième projet de révision s'écarterait de beaucoup du premier, l'examen en comité parlementaire pourrait être éliminé. Cela dit, les députés et députées conserveraient le droit de comparaître devant une commission aux deux séries d'audiences.

Lors d'une deuxième série d'audiences, les commissions n'entendraient que des interventions concernant les changements apportés au rapport initial. Les exposés déjà entendus ne pourraient pas être repris. On s'en tiendrait à l'examen des tracés modifiés à la suite de représentations entendues lors des premières audiences.

Les commissions devraient pouvoir tenir une deuxième série d'audiences lorsqu'elles considèrent leurs révisions comme importantes, car les citoyens et citoyennes ont le droit de se faire entendre au sujet de ces changements. Si l'on veut garantir ce droit, cependant, on ne doit pas laisser cette décision à l'entière discrétion des commissions et on doit éviter, en même temps,

de prolonger indûment le processus de redécoupage. Il faut donc qu'un mécanisme standard assure que les révisions importantes soient examinées au cours d'audiences publiques, si des citoyens souhaitent s'exprimer.

Ce mécanisme prévoirait une norme pour déterminer l'importance des révisions. Cette norme ne devrait pas être trop stricte, car elle enlèverait aux citoyens et citoyennes le droit à une deuxième audition. Elle ne devrait pas être trop large non plus, car les questions soulevées durant les premières audiences risqueraient d'être répétées, ou les commissions seraient tentées de régler le découpage de manière à éviter une deuxième série d'audiences. D'après nos estimations des incidences des révisions, il faudrait prévoir une seconde série d'audiences lorsque, dans une circonscription donnée, le nombre d'électeurs et électrices ajoutés ou soustraits à la suite de la révision excède de 25 pour cent l'électorat de cette circonscription.

La procédure envisagée pour la seconde série d'audiences serait la suivante :

1. À l'issue de la première série d'audiences sur la carte électorale préliminaire, le tracé des circonscriptions serait révisé et une nouvelle carte serait publiée.
2. Si la nouvelle carte modifiait les limites figurant sur la carte préliminaire, la commission pourrait solliciter des commentaires sur ces changements.
3. Quand les changements apportés à une carte préliminaire entraîneraient l'addition ou la soustraction d'un nombre d'électeurs et électrices égal à 25 % ou plus de l'électorat d'une circonscription, la commission serait tenue de solliciter des commentaires sur le projet révisé. Advenant le dépôt de mémoires, elle serait obligée de tenir des audiences publiques.
4. Après avoir pris connaissance des commentaires, la commission préparerait sa carte et son rapport final.
5. Le rapport final serait soumis au directeur général ou à la directrice générale des élections, qui le transmettrait, accompagné du projet d'ordonnance de représentation, au ou à la ministre chargé d'assurer la promulgation de l'ordonnance par le gouverneur en conseil.

Recommandation 1.4.10

Nous recommandons :

a) que l'examen en comité parlementaire des remaniements proposés aux limites des circonscriptions soit aboli; et

b) que les commissions de délimitation des circonscriptions sollicitent des commentaires et tiennent des audiences publiques lorsqu'elles modifient leurs rapports préliminaires; et que, lorsque ces modifications entraînent l'addition ou la soustraction d'un nombre d'électeurs et électrices égal à 25 % ou plus de l'électorat d'une circonscription, elles sollicitent des commentaires et tiennent des audiences publiques pour entendre et analyser ces commentaires.

Les noms des circonscriptions

Depuis 1964, les commissions de délimitation ont la responsabilité de nommer les circonscriptions qu'elles établissent. Le choix de ces noms fait donc partie des discussions lors des audiences. La Loi est très explicite quant à l'attribution de cette responsabilité à la commission, et le ministre qui a présenté le projet de loi, Allan MacEachen, l'a été tout autant :

> C'est aux commissions provinciales qu'il appartiendra de baptiser les circonscriptions... on [les députés] pourra, lors des audiences des commissions, présenter des instances... [mais] les membres du gouvernement comme ceux de l'opposition devront, quant à la désignation de leur circonscription, en prendre leur parti. (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 20 octobre 1964, 9451–9452)

La loi de 1964 ne contenait pas de lignes directrices quant aux noms, et il n'était pas question de s'écarter de la tradition d'utiliser des noms géographiques. Les rapports des premières commissions de délimitation, présentés en 1966, s'inscrivaient dans cette tradition. Mais les critiques ne tardèrent pas à venir. Sur les dix premières objections soulevées à l'égard de ces rapports, quatre portaient sur des noms de circonscriptions.

Depuis, les députés et députées ont trouvé le moyen de changer le nom de leur circonscription grâce à des projets de loi d'initiative parlementaire, dont l'adoption, depuis 1967, n'est qu'une formalité : tous ont été adoptés sans débat, à l'unanimité. Depuis la redistribution de 1987, 18 circonscriptions ont changé de nom par ce moyen qui ne donne pas au public la possibilité de s'exprimer.

Tous les changements de nom intervenus depuis 1967 concernaient un élément à caractère géographique. Chaque fois, les dénominations ont été allongées par ce que Norman Ruff a appelé, lors de nos audiences, la « trait d'unionite » (Victoria, 26 mars 1990). À l'heure actuelle, pas moins de 40 % des noms de circonscriptions contiennent deux traits d'union (36 %) ou davantage (4 %).

Le changement de nom d'une circonscription par un projet de loi d'initiative parlementaire coûte cher au Trésor et aux associations de circonscription visées. Mais il affecte aussi le processus de remaniement de deux manières. D'abord, il est souvent impossible de donner à une circonscription un nom qui englobe toutes ses zones géographiques et toutes ses communautés d'intérêts, quel que soit le nombre de traits d'union que l'on aligne. Comme l'a fait remarquer Norman Ruff :

> On peut à la rigueur justifier l'emploi de deux noms ou éléments directionnels (est, ouest, nord ou sud) ... mais des combinaisons de trois ou, à plus forte raison, de quatre noms sont exagérément encombrantes, voire absurdes. (Mémoire 1990, 11)

Le recours exclusif à des noms géographiques a un deuxième effet encore plus important : il peut affecter la volonté ou l'aptitude des commissions à changer les limites d'une circonscription pour favoriser l'égalité et l'efficacité du vote. En effet, on peut s'attendre à des controverses chaque fois qu'il faut changer la dénomination d'une circonscription remaniée. Les commissions risquent de subir des pressions pour qu'elles choisissent certains tracés uniquement dans le but de ménager la fierté de collectivités qui ont donné leur nom à une circonscription.

D'autres pays ou provinces évitent simplement les noms à référence géographique ou se servent d'autres désignations. Aux États-Unis, par exemple, on désigne les circonscriptions fédérales par des chiffres. Au Québec, la Commission de représentation électorale, sur les conseils de la Commission de toponymie, est chargée de nommer les circonscriptions d'après des personnages connus. Il en est de même en Australie (où des noms aborigènes et des noms géographiques sont aussi permis) : cette formule était destinée à donner plus de latitude aux commissions de délimitation et à leur permettre de mieux favoriser l'égalité du vote. Tant en Australie qu'au Québec, on donne aux circonscriptions les noms de personnages qui sont identifiés, dans une certaine mesure, à la collectivité locale.

Pour préserver l'indépendance des commissions, la désignation des circonscriptions devrait remplir deux conditions. D'abord, les commissions devraient utiliser des noms sans référence géographique lorsque cela s'avère nécessaire ou approprié : cela éliminerait la possibilité qu'on conteste un remaniement dans le seul but d'empêcher un changement de nom.

Ensuite, seules les commissions de délimitation devraient être habilitées à nommer les circonscriptions, conformément à la loi de 1964, ce qui garantirait l'utilisation de noms sans référence géographique lorsque cela est nécessaire ou approprié. Les élus·et élues conserveraient le droit de présenter leurs opinions à cet égard aux commissions.

Par ailleurs, les commissions devraient être tenues de consulter le Comité permanent canadien des noms géographiques à propos des dénominations de circonscriptions, y compris ceux reliés à l'histoire locale. Cet organisme fédéral-provincial-territorial dispose d'une base nationale de données toponymiques.

Il faudrait conserver dans la mesure du possible les noms géographiques actuels, pourvu qu'ils ne comportent pas plus d'un trait d'union. Les noms de personnes ou de lieux historiques devraient avoir préséance lorsqu'une circonscription ne peut pas être adéquatement désignée par le nom d'une seule localité (y compris, le cas échéant, un élément directionnel). Enfin, si on emploie le nom d'une personne, il faudrait qu'il existe un certain lien historique entre cette dernière et la localité ou la région visée.

Recommandation 1.4.11

Nous recommandons :

a) que les commissions de délimitation des circonscriptions électorales soient encouragées à employer des noms sans référence géographique pour désigner des circonscriptions, surtout lorsque cela permettrait d'éviter des noms composés comportant plus de deux éléments;
b) que la Loi ne permette pas de changer le nom d'une circonscription autrement que lors d'une révision de la carte électorale; et
c) que les commissions de délimitation soient tenues de demander conseil au Comité permanent canadien des noms géographiques lorsqu'elles doivent changer le nom d'une circonscription ou qu'elles songent à le faire, et que les motifs de leur choix soient présentés dans leurs rapports préliminaires.

LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LA RÉFORME ÉLECTORALE

Introduction

L'un des défis les plus importants qui se posent à notre démocratie électorale est la représentation des peuples autochtones à la Chambre des communes. Les peuples autochtones – Amérindiens, Inuit et Métis – représentent près de 3,5 % de la population canadienne[2]. La population autochtone totale du Canada est donc plus grande que celle de chacune des quatre provinces de l'Atlantique. Cependant, depuis la Confédération, seules douze personnes qui s'identifiaient comme autochtones ont été élues à la Chambre des communes : trois du Manitoba dans les années 1870, lorsque les Métis constituaient une majorité dans cette province, et neuf depuis 1960, lorsque les Amérindiens et Amérindiennes vivant dans les réserves ont obtenu le droit de voter et donc de se présenter aux élections. Six de ces neuf députés ont été élus dans les Territoires du Nord-Ouest, où les peuples autochtones forment une majorité dans les deux circonscriptions territoriales.

Les peuples autochtones du Canada sont par ailleurs très dispersés géographiquement au sud du 60e parallèle. En comptant les parties nordiques des provinces où une proportion importante des peuples autochtones résident, il n'y a que trois circonscriptions où ceux-ci constituent plus de 25 % de la population. Il s'agit de Churchill au Manitoba, Prince Albert–Churchill River en Saskatchewan et Kenora–Rainy River en Ontario, où ils représentent respectivement 53,9 %, 29,1 % et 25,6 % de la population[3]. Il faut noter que ces statistiques démographiques comprennent les jeunes de moins de 18 ans, qui forment un pourcentage plus élevé de la population – environ 50 % – chez les Autochtones[4].

Cette situation est perçue par plusieurs Autochtones comme un facteur important qui milite contre une participation électorale significative. Ils estiment que leurs votes n'ont pas l'efficacité voulue pour faire valoir leurs intérêts et leur identité. Cette situation explique, en partie, que la participation électorale parmi les peuples autochtones soit plus basse que la moyenne nationale, sauf dans les rares cas où il y a eu un candidat autochtone s'identifiant comme tel (Eagles 1991b CR, Gibbins 1991 CR).

En plus de leur dispersion géographique, un certain nombre d'autres facteurs peuvent expliquer le niveau actuel de participation électorale des peuples autochtones, et donc leur capacité de faire valoir leurs intérêts communautaires par le processus électoral. D'abord, le droit des peuples autochtones de participer aux élections, si l'on fait exception des Métis, est d'origine relativement récente. Les Inuit n'ont pas eu le droit de voter de 1934 à 1950, et les Amérindiens et Amérindiennes vivant dans les réserves n'obtinrent ce droit qu'en 1960. Par conséquent, les traditions de participation politique n'ont pas connu la même évolution dans ces communautés que dans le reste de la société canadienne. Au contraire, le fait qu'ils n'eurent pas le droit de vote jusqu'en 1960 renforça chez les Amérindiens et Amérindiennes l'idée qu'ils étaient distincts des autres Canadiens et Canadiennes, sur le plan pratique autant que symbolique. Il est donc peu probable que la participation politique s'améliore si des changements ne sont pas apportés pour assurer une représentation effective aux communautés autochtones. Notre passé est rempli de ces signes d'exclusion de la vie politique. Il ne suffit pas d'abolir une telle discrimination dans les lois; il faut aussi créer des symboles d'inclusion.

En second lieu, outre le fait que les peuples autochtones comptent un nombre démesuré de pauvres, de sans-abri, de nomades et de personnes peu instruites, leurs activités traditionnelles de chasse et de piégeage ont rendu difficiles l'inscription et le recensement de plusieurs d'entre eux dans le cadre des structures actuelles.

En troisième lieu, on peut imputer à des communications médiatiques inadéquates le manque de conscience et d'intérêt des Autochtones à l'égard du système électoral. La presse autochtone et le Service du Nord de Radio-Canada dans l'est de l'Arctique manquent de ressources pour surmonter ces obstacles (Alia 1991 CR). En outre, Élections Canada diffuse trop peu d'information dans les langues autochtones.

En quatrième lieu, les responsables d'Élections Canada ne parlent pas ces langues, et il y a peu d'Autochtones au sein du personnel électoral. Depuis 1960, par exemple, on n'a identifié qu'un seul directeur ou directrice du scrutin d'ascendance autochtone, même si 253 titulaires sur 295 au cours de la dernière élection générale assumaient leurs fonctions pour la première fois. De même, très peu d'Autochtones ont occupé le poste de scrutateur ou scrutatrice.

En cinquième lieu, le système électoral lui-même n'a été guère accueillant, comme nous l'avons fait remarquer, pour les électeurs et électrices qui

se retrouvent, pour une raison ou une autre, dans des conditions particulières ou avec des besoins spéciaux. Les peuples autochtones se retrouvent démesurément désavantagés par les exigences et les règles du système électoral actuel, surtout à cause de leur situation géographique et linguistique.

Enfin, nos grands partis politiques n'ont reconnu que récemment la nécessité de traiter le problème de la représentation et de la participation politique des Autochtones. Le Parti progressiste-conservateur et le Parti libéral ont tous deux créé des structures spécifiques pour que les peuples autochtones soient représentés dans leurs organisations. Un caucus autochtone a vu le jour au sein du Parti progressiste-conservateur en 1985, et une commission des peuples autochtones a été créée à l'intérieur du Parti libéral du Canada en 1990. Quant au Nouveau Parti démocratique, il a adopté récemment des mesures pour assurer une meilleure participation des peuples autochtones au sein de ses instances dirigeantes.

Ailleurs dans ce rapport, notamment au chapitre 5 du volume 2, nous présentons des recommandations qui concernent les problèmes cités plus haut. Les peuples autochtones, néanmoins, considèrent que leur statut distinct et leurs intérêts particuliers exigent plus que des changements de ce genre, si importants soient-ils à l'accroissement de leur participation électorale. Dans le cadre des structures constitutionnelles actuelles, deux changements sont possibles pour améliorer la représentation des peuples autochtones. Le premier consisterait à exiger des commissions de délimitation qu'elles accordent beaucoup plus d'importance à une représentation effective des peuples autochtones dans le découpage des circonscriptions. Le second serait d'inscrire dans la loi une disposition qui donne aux Autochtones le droit de choisir comme représentants et représentantes à la Chambre des communes des hommes ou des femmes élus dans des circonscriptions autochtones. Le nombre de ces circonscriptions serait fonction du nombre d'électeurs et électrices autochtones qui choisiraient de voter dans des circonscriptions autochtones et en proportion de la dimension des autres circonscriptions des provinces concernées.

Un découpage qui renforce le vote autochtone

Exiger que les limites des circonscriptions soient fixées d'une façon qui augmente l'efficacité du vote autochtone est loin d'être une idée nouvelle. La notion même de communauté d'intérêts a été traditionnellement à la base du découpage des circonscriptions. La loi qui a consacré ce système manifeste une volonté explicite de garantir, dans la mesure du possible, que les limites des circonscriptions électorales soient tracées de façon à tenir compte des identités et intérêts particuliers de certaines catégories de la population. Même si la circonscription électorale de type géographique, surtout dans les régions où cohabitent une grande diversité de communautés, présente des limitations évidentes pour l'élection de personnes provenant de communautés particulières d'intérêts et d'identité, le Canada a cherché traditionnellement à augmenter le degré de représentativité de

ses élus et élues. Dans le passé, par exemple, on a souvent fait en sorte que les circonscriptions rurales demeurent plus petites, en population, afin de préserver leur intégrité comme régions agricoles et de leur permettre d'être représentées par des personnes issues du milieu. Plus récemment, le découpage de circonscriptions urbaines a tenu compte des vœux de diverses communautés ethnoculturelles d'être représentées par une personne de leur groupe. Dans tous ces cas, on a cherché implicitement à favoriser l'élection de députés et députées issus des communautés ethnoculturelles des circonscriptions qu'ils représentaient.

Une façon d'améliorer la représentation et la participation électorale des Autochtones au sein de notre système politique serait donc de donner priorité à leurs communautés dans la délimitation des circonscriptions. Axée sur la reconnaissance du fait qu'on n'a pas toujours accordé l'attention nécessaire aux communautés autochtones, une telle approche en confierait explicitement la responsabilité aux commissions électorales. Il faudrait tenir compte, par ailleurs, des limites des territoires visés par des traités.

Cette formule pourrait se comparer à l'expérience faite récemment aux États-Unis, où le Congrès, soutenu par des mesures du pouvoir exécutif et des décisions judiciaires, s'est employé à favoriser la représentation élective des groupes minoritaires, particulièrement des Noirs et des hispanophones. L'approche a réussi malgré une controverse assez importante. Elle s'est avérée efficace dans plusieurs régions, précisément à cause de la concentration des minorités ethnoculturelles dans diverses localités, mais aussi parce que le public reconnaissait à quel point les groupes minoritaires en cause avaient été victimes depuis longtemps de discrimination électorale et politique. Au Canada, le contentieux historique de discrimination est moins manifeste, surtout depuis que la délimitation des circonscriptions est le fait de commissions indépendantes, soit depuis plus d'un quart de siècle. Néanmoins, on a reproché à ces commissions de ne pas se montrer suffisamment réceptives au point de vue des communautés autochtones (Comité sur la réforme électorale autochtone, dans Canada, Commission royale 1991, vol. 4). On déplore principalement que plusieurs d'entre elles aient négligé la nécessité de délimiter les circonscriptions d'une façon qui puisse favoriser le poids des votes autochtones, par exemple en effectuant le découpage dans un axe est-ouest au lieu de nord-sud.

À la lumière de ces critiques, nous avons commandé des études afin de déterminer s'il serait possible de tracer les limites des circonscriptions de façon à y constituer des majorités ou des minorités importantes d'Autochtones. Cette recherche portait essentiellement sur des circonscriptions en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba ainsi que dans le nord de l'Ontario et du Québec, soit dans les régions où la population autochtone est plus nombreuse.

En accordant une juste attention aux communautés autochtones et en respectant la variation que nous recommandons (plus ou moins 15 %) par rapport aux quotients électoraux provinciaux, nos études montrent qu'en

plus des trois sièges du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, où les électeurs et électrices autochtones constituent déjà une majorité ou une minorité importante, sept circonscriptions pourraient être créées avec un électorat constitué à plus de 20 % de citoyens et citoyennes autochtones. Sur ces sept circonscriptions, l'une compterait une population autochtone de près de 60 %, une autre de plus de 40 %, deux de plus de 30 %, deux autres de plus de 25 %, et la dernière de plus de 20 %. Au total, donc, dix circonscriptions comporteraient une population autochtone importante. Dans huit autres, cette population atteindrait une proportion supérieure à 10 % (Small 1991 CR).

Ce réaménagement renforcerait sans aucun doute le poids électoral des peuples autochtones, mais il n'assurerait pas nécessairement la mise en candidature ou l'élection d'un plus grand nombre d'individus d'origine autochtone, par rapport aux trois députés élus en 1988. Les peuples autochtones resteraient donc systématiquement sous-représentés à la Chambre des communes, et cette réforme ne suffirait pas à effacer les symboles d'exclusion du passé ni à rétablir la légitimité des Communes aux yeux des populations autochtones. En outre, elle impliquerait que ces peuples ne représentent qu'une communauté d'intérêts parmi d'autres; elle ne reconnaîtrait pas leur statut unique et spécial. Aussi est-il préférable d'établir un rapport plus direct entre l'électorat autochtone et la délimitation des circonscriptions.

Le concept de circonscriptions autochtones

L'État du Maine garantit des sièges aux Autochtones à son assemblée législative depuis 1820. Les deux principales communautés amérindiennes du Maine, les Penobscot et les Passamaquoddy, ont chacune le droit d'élire un représentant ou une représentante à l'assemblée législative de l'État. Ce système séculaire garantit que le point de vue de ces communautés sera entendu sur toutes les questions d'actualité. Comme les électeurs et électrices de ces communautés peuvent aussi voter pour le représentant de la circonscription où ils habitent, les deux élus autochtones n'ont pas droit de vote à l'assemblée législative de l'État, mais ils jouissent de tous les autres droits des membres de l'assemblée, y compris celui de voter dans les commissions législatives. Récemment, le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est montré intéressé à adopter cette formule.

En 1867, l'année même de la Confédération au Canada, la Nouvelle-Zélande accordait quatre sièges aux Autochtones maoris pour qu'ils puissent élire leurs députés au Parlement national. Ces sièges chevauchent les autres circonscriptions, afin de regrouper les électeurs et électrices maoris et leur permettre de choisir leurs représentants et représentantes à la majorité des voix. Depuis 1975, chaque électeur maori a eu la possibilité de s'inscrire sur la liste autochtone de sa région ou sur la liste générale de la circonscription où il réside. À la différence des représentants autochtones du Maine, ces députés sont membres à part entière du Parlement néo-zélandais. Bien

que de nombreux Maoris choisissent aujourd'hui de voter dans les circonscriptions générales, augmentant d'autant leur influence politique globale, les quatre sièges réservés continuent d'assurer aux Maoris de toutes les régions de la Nouvelle-Zélande une représentation minimale au Parlement. Et c'est pourquoi la formule reste en vigueur. Le président du New Brunswick Aboriginal Peoples' Council a déclaré à cet égard lors de nos audiences : « Grâce à la représentation et à la participation garanties, les Maoris sont devenus des Néo-Zélandais [Sydney, 5 juin 1990]. »

Comme l'ont montré nos audiences publiques, les peuples autochtones du Canada sont impressionnés par ce précédent néo-zélandais. En effet, de nombreuses propositions se sont déjà inspirées de cette expérience, notamment, au début des années 80, celle du Conseil national des Autochtones du Canada (Comité sur la réforme électorale autochtone, dans Canada, Commission royale 1991, vol. 4). Des revendications en ce sens ont également été exprimées par Louis Riel en 1870 et par les Malécites en 1946.

Les analystes ne tirent pas tous les mêmes conclusions de l'expérience néo-zélandaise (Gibbins 1991 CR; Fleras 1991 CR; Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986). Il faut souligner que la formule des quatre sièges garantis laisse les Maoris sous-représentés par rapport à leur population. Ils constituent en effet environ 13 % de la population de la Nouvelle-Zélande, mais leurs quatre sièges ne représentent que 4 % du nombre de sièges au Parlement national (Fleras 1991 CR). Néanmoins, les Maoris eux-mêmes défendent vigoureusement ce système qui leur donne, selon eux, un poids qu'ils n'auraient pas autrement dans le gouvernement du pays (Nouvelle-Zélande, Royal Commission 1986).

Une récente commission royale d'enquête sur la réforme électorale en Nouvelle-Zélande en est venue à la conclusion qu'aussi longtemps que le scrutin uninominal à majorité simple serait en vigueur en Nouvelle-Zélande, on devrait garder la formule des sièges maoris distincts. La commission recommandait aussi que le nombre de ces sièges soit proportionnel à la population inscrite sur la liste maorie, c'est-à-dire qu'il ne reste pas fixé à quatre ou à tout autre chiffre prédéterminé.

La justification des circonscriptions autochtones

Le système électoral canadien est fondé sur le libre consentement des gouvernés. Aussi son aménagement doit-il toujours tenir compte du fait que le Parlement est l'institution politique centrale du pays. La légitimité de cette institution sera d'autant plus grande qu'elle reflétera dans sa composition l'importance des diverses communautés du pays. À cet égard, on peut tirer trois leçons de l'expérience néo-zélandaise.

D'abord, il importe d'instituer un processus permettant la création de circonscriptions autochtones afin que les électeurs et électrices concernés puissent choisir librement d'exercer leur droit à la représentation directe s'ils le désirent. On ne devrait ni établir ni garantir un nombre déterminé de sièges.

Deuxièmement, l'élection directe de députés ou députées dans des circonscriptions distinctes à partir d'une liste électorale spécifique devrait être un choix proposé, non imposé, à l'électorat autochtone.

Troisièmement, les circonscriptions autochtones devraient être créées selon une formule qui assure aux électeurs et électrices autochtones une représentation proportionnelle à leur population dans leur province. Les députés et députées de ces circonscriptions seraient aussi légitimement représentatifs que les autres, et les autres Canadiens et Canadiennes ne verraient pas leur droit à une juste représentation compromis par l'établissement de ces circonscriptions.

La création d'un système canadien inspiré de l'expérience néo-zélandaise, comme nous le recommande le Comité sur la réforme électorale autochtone, pourrait constituer un pas considérable vers une plus grande participation des peuples autochtones au système de gouvernement du Canada. Il ne s'agirait certainement pas d'une forme quelconque d'apartheid électoral. Au contraire : loin d'exclure les Autochtones, comme le ferait un régime d'apartheid, un tel système aurait pour but et pour effet de leur permettre de participer plus efficacement au processus démocratique et d'accroître leur pouvoir politique. Quiconque estime que le citoyen doit avoir le droit d'être lui-même verra dans la mise en œuvre prudente de ce concept un progrès de civilisation évident. Comme l'affirme dans son rapport le Comité sur la réforme électorale autochtone :

> L'opinion générale des Autochtones est que le régime électoral leur est tellement défavorable que seule la création de circonscriptions autochtones leur permettra d'obtenir à la Chambre des communes une représentation proportionnelle à leur poids démographique.
>
> La représentation directe des Autochtones permettrait de contrer l'impression traditionnelle que le processus électoral ne peut tenir compte de la communauté d'intérêts et d'identité autochtone. Les électeurs et électrices autochtones choisiraient des députés fédéraux qui les représenteraient directement, et qui leur rendraient directement des comptes à intervalles réguliers. Les députés et députées des circonscriptions autochtones connaîtraient bien les droits et les intérêts de leur électorat, ainsi que son opinion sur les grandes questions d'intérêt public. (Canada, Commission royale 1991, vol. 4)

Pour que l'idée de circonscriptions autochtones s'impose, il faut que trois conditions soient remplies. D'abord, il doit y avoir consensus en faveur de la mesure parmi les populations autochtones. Ensuite, la forme concrète que l'idée prendra doit être compatible avec les traditions et le système parlementaire du Canada, conforme à la Constitution du pays et praticable. Enfin, il faut aux autres Canadiens et Canadiennes des raisons impérieuses pour adopter des mesures législatives garantissant aux peuples autochtones la possibilité de créer, s'ils le désirent, des circonscriptions autochtones. Nous examinons ces trois conditions dans les pages qui suivent.

Les consultations avec les peuples autochtones

Au cours de nos audiences publiques et lors de notre recherche initiale sur la participation électorale des peuples autochtones, l'idée de circonscriptions autochtones est venue rapidement en tête des propositions de réforme. Le concept général en a été avancé par les nombreux porte-parole autochtones qui se sont présentés devant nous, et nous en avons débattu avec eux. Tous ces porte-parole ont souligné la nécessité d'une consultation exhaustive des peuples autochtones avant que la Commission ne fasse quelque proposition que ce soit pour renforcer la représentation autochtone au Parlement.

En mars 1990, dans le cadre de nos audiences, le sénateur Len Marchand nous a fait part d'une proposition détaillée visant l'établissement de circonscriptions autochtones.

Afin de connaître l'opinion des Autochtones sur leur représentation à la Chambre des communes, nous avons demandé au sénateur Marchand, qui fut en 1968 le premier Amérindien élu au Parlement, de mener une série de consultations préliminaires avec des leaders autochtones nationaux et régionaux sur la proposition décrite en détail dans son mémoire à la Commission. Ces consultations ont confirmé l'appui général accordé à l'idée même de circonscriptions autochtones. Par ailleurs, on a constaté le besoin de consultations plus poussées pour examiner le projet davantage et voir l'appui qu'il pourrait recueillir dans les communautés autochtones à travers le pays. Cette démarche a abouti à la création du Comité sur la réforme électorale autochtone, qui s'est chargé de mener des consultations plus approfondies à travers le Canada. Présidé par le sénateur Marchand, le Comité était composé de deux députés, une députée et un ancien député.

La nouvelle série de consultations se fondait sur un document de base publié dans la presse autochtone et qui définissait les principes généraux de la création des circonscriptions autochtones. Ainsi, le Parlement canadien les établirait de sa propre initiative, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et, sauf pour la dimension géographique, elles seraient conformes aux principes fondamentaux du découpage des circonscriptions électorales. La proposition du comité se fondait également sur les principes qui suivent.

D'abord, comme les sièges à la Chambre des communes sont assignés aux diverses provinces par la Constitution, les circonscriptions autochtones seraient contenues à l'intérieur des frontières provinciales, même si elles recoupaient géographiquement d'autres circonscriptions à l'intérieur d'une province ou couvraient une province entière. Les circonscriptions autochtones feraient donc partie du nombre total de sièges d'une province; elles ne constitueraient pas des sièges à part. Leur création dans une province pourrait donc entraîner la redéfinition des limites des autres circonscriptions.

En deuxième lieu, ces circonscriptions seraient établies seulement quand le nombre d'électeurs et électrices autochtones recensés dans une province atteindrait le nombre minimal requis pour une circonscription, en conformité avec le principe de la représentation selon la population. De cette

façon, les circonscriptions autochtones respecteraient le critère général de l'égalité des votes. Elles ne seraient pas traitées différemment des autres en ce qui concerne le quotient électoral à respecter d'une province à l'autre. C'est pourquoi le Comité a fait remarquer qu'on ne pourrait créer de circonscriptions autochtones dans l'une ou l'autre des quatre provinces de l'Atlantique sans modifier la Constitution.

Troisièmement, les électeurs et électrices autochtones auraient le choix de s'inscrire sur une liste spécifique en tant qu'électeurs et électrices autochtones ou sur la liste générale de la circonscription où ils habitent. Ils ne pourraient s'inscrire sur deux listes électorales à la fois ni voter plus d'une fois. Personne ne serait obligé de s'inscrire comme électeur autochtone. Le choix devrait être fait, cependant, avant que les limites des circonscriptions soient fixées. Cette situation se présenterait au moins tous les dix ans, dans le cadre d'une nouvelle répartition des sièges consécutive au recensement décennal. Elle pourrait aussi survenir après une élection, à l'échelle provinciale, quand un redécoupage de circonscriptions s'avérerait nécessaire. L'électeur autochtone qui aurait fait son choix ne pourrait changer de liste avant l'élection suivante; à ce moment, ceux et celles qui auraient atteint l'âge de voter depuis le dernier recensement pourraient également s'inscrire.

Quatrièmement, le critère retenu pour s'inscrire comme électeur ou électrice autochtone serait de s'identifier soi-même comme autochtone. Si l'identité présentée suscitait une opposition, l'intéressé aurait à produire une preuve d'ascendance autochtone ou d'acceptation au sein de la communauté; cette pratique est de plus en plus reconnue au Canada et sur le plan international. Tout litige concernant l'identité d'une personne inscrite sur le registre établi en vue de la création d'une circonscription autochtone serait tranché par un comité d'électeurs et électrices autochtones. Ce processus serait semblable à celui que prévoit la *Loi électorale du Canada* pour les litiges concernant des inscriptions sur les listes préliminaires ordinaires : ces cas sont jugés par des réviseurs ou réviseures au cours de séances officielles.

Cinquièmement, si le nombre de personnes figurant sur le registre d'électeurs et électrices autochtones d'une province exigeait la création de plus d'une circonscription autochtone dans une province, celles-ci seraient formées selon les critères de population comparable et de communauté d'intérêts utilisés par la commission de délimitation des circonscriptions de la province concernée. Cela permettrait à une commission de créer deux circonscriptions autochtones ou plus sur une base géographique ou en fonction de la diversité des peuples autochtones dans la province en cause. Dans l'un ou l'autre cas, les décisions de la commission seraient précédées de discussions et d'audiences publiques auxquelles participeraient les Autochtones.

Le Comité sur la réforme électorale autochtone a obtenu un appui général pour sa proposition d'établissement de circonscriptions autochtones. L'opinion majoritaire est que le système envisagé, loin de nuire à l'objectif d'autonomie gouvernementale et à d'autres objectifs politiques autochtones,

leur servirait de complément. Lors de nos audiences, Ovide Mercredi, alors vice-chef de l'Assemblée des Premières Nations, a affirmé : « Il n'y a pas de contradiction entre le fait que le Canada reconnaisse notre droit collectif à l'autonomie gouvernementale et le fait que nous poursuivions notre participation à la vie politique de l'État, ce qui implique de participer aux élections fédérales [Winnipeg, 19 avril 1990]. »

Par ailleurs, certains ont préconisé la création d'un nombre de circonscriptions suffisant pour refléter la diversité des peuples autochtones. Le Comité reconnaît, dans son rapport, qu'on ne pourrait refléter entièrement cette diversité en créant un nombre de circonscriptions proportionnel à la population autochtone. Il recommande cependant que les variations permises par rapport aux quotients électoraux soient aussi grandes que possible pour permettre de tenir compte des différentes communautés autochtones. Dans le cas où deux circonscriptions autochtones ou plus devraient être créées dans une seule province, il recommande d'établir les tracés en fonction des différentes communautés présentes parmi les divers peuples autochtones.

Le Comité a constaté qu'il y avait consensus sur la nécessité d'établir des registres d'électeurs et électrices autochtones afin de créer des circonscriptions autochtones. Le critère d'identification personnelle a aussi été accepté. À cet égard, il a été spécifiquement recommandé qu'en cas d'opposition relativement à l'identité ou à l'ascendance autochtone d'un électeur ou une électrice, le fardeau de la preuve incombe à l'opposant plutôt qu'à l'électeur.

Enfin, la majorité des personnes et des groupes consultés par le Comité ont appuyé l'idée de traiter le problème des circonscriptions autochtones dans les provinces de l'Atlantique de manière séparée, dans le cadre de discussions entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéral et provinciaux concernés.

Nous considérons que ces consultations et le rapport du Comité témoignent d'un appui suffisant, parmi les peuples autochtones, envers l'idée de prévoir dans la législation un processus permettant d'établir des circonscriptions autochtones. Le Comité conclut en ces termes :

> Certes, l'augmentation du nombre de députés autochtones ne saurait résoudre en soi tous les problèmes que connaissent les populations autochtones, mais elle peut néanmoins s'avérer un moyen efficace pour défendre les aspirations des Autochtones... Aujourd'hui encore, ce sont les chefs autochtones et leurs organisations, ainsi que les gouvernements autochtones, qui sont obligés d'exprimer seuls les points de vue de la communauté autochtone. Or, les Autochtones sont aussi des citoyens et citoyennes du Canada et ils ont à ce titre le droit de participer librement au processus parlementaire, sur un pied d'égalité avec tous les autres Canadiens et Canadiennes. (Canada, Commission royale 1991, vol. 4)

Les circonscriptions autochtones dans le contexte canadien

La création de circonscriptions autochtones se fonderait sur la tradition canadienne qui consiste à favoriser à la fois les droits individuels et les droits collectifs. Le système politique canadien a toujours reconnu la nécessité de concilier les droits des individus et leur appartenance à une communauté politique nationale avec les désirs légitimes des citoyens et citoyennes de préserver et de promouvoir diverses communautés distinctes à travers le pays. Comme Charles Taylor l'a observé, la conciliation des différences est l'essence même du Canada (C. Taylor 1991, 75).

La reconnaissance explicite du statut distinct des peuples autochtones s'inscrirait dans la tradition canadienne, car le droit d'une communauté à une représentation élective a déjà été reconnu au pays. L'article 80 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, par exemple, a garanti des droits spéciaux à plusieurs communautés anglophones dans la délimitation des circonscriptions pour l'assemblée législative du Québec. La deuxième annexe de cette loi, en effet, garantissait les limites de 12 circonscriptions ayant des majorités anglophones. Celles-ci ne pouvaient être modifiées sans l'assentiment de la majorité des députés représentant ces circonscriptions. Cette disposition est demeurée en vigueur jusqu'en 1970. De même, depuis la Confédération, les 24 sénateurs du Québec représentent chacun une division électorale au sein de cette province : cette disposition, qui est toujours en vigueur, visait à assurer une représentation sénatoriale aux minorités anglophones du Québec.

D'une façon moins explicite mais aussi efficace, on a eu recours au système des circonscriptions à double représentation, où chacun vote deux fois et désigne deux députés pour une seule circonscription (dont la population est le double, plus ou moins, de celle d'une circonscription à député unique). Ce système a été utilisé dans certains endroits, au niveau provincial comme fédéral, pour favoriser l'élection de représentants de groupes spécifiques. L'ancienne circonscription fédérale de Halifax, par exemple, a été une circonscription à double représentation jusqu'en 1966, afin que le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur puissent chacun nommer un catholique comme l'un de leurs deux candidats : ils pouvaient ainsi assurer, quelle que soit l'issue du scrutin, qu'il y aurait un député catholique pour représenter Halifax. De même, les circonscriptions à double représentation servirent en Nouvelle-Écosse à assurer l'élection de députés acadiens à l'assemblée législative provinciale.

L'adoption de la Charte n'a pas changé ces traditions; de fait, elle a donné plus de force aux revendications de diverses communautés qui réclament une reconnaissance politique et constitutionnelle (Cairns 1990). La Charte n'est pas un document d'esprit exclusivement individualiste, car elle contient une reconnaissance à la fois symbolique et juridique des aspects communautaires de la diversité canadienne.

Les circonscriptions autochtones et les intérêts de l'ensemble de la société canadienne

D'un point de vue non autochtone, il existe quatre raisons impérieuses de légiférer sur les circonscriptions autochtones au niveau fédéral. Chacune procède du statut unique des peuples autochtones ainsi que des notions de justice et de respect des obligations contractuelles, qui sont les assises de toute société libérale.

Le statut constitutionnel unique des peuples autochtones Dès la Proclamation royale de 1763, qui protégeait les intérêts des peuples amérindiens sur le territoire de ce qui était alors l'Amérique du Nord britannique, la Couronne britannique reconnaissait que les peuples amérindiens constituaient des nations distinctes des colons européens sur son territoire. Au moment de la Confédération en 1867, cette reconnaissance fut assumée par le gouvernement du Canada. Le Parlement reçut alors, en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le pouvoir de légiférer sur « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Dans chaque cas, y compris lors des divers traités conclus entre la Couronne et les nations amérindiennes, le statut distinct des Amérindiens était bel et bien reconnu. Les traités l'ont confirmé tout particulièrement : par définition, en effet, tout traité conclu entre un État et d'autres peuples reconnaît le statut distinct de ces peuples. Les droits constitutionnels des Amérindiens ont également été reconnus quand les provinces des Prairies ont acquis la propriété et la maîtrise de leurs ressources naturelles en 1930. Ces transferts de pouvoirs, qui se sont faits dans le cadre de la Constitution canadienne, concernaient la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Indiens inscrits, ainsi que la protection des droits fonciers non concrétisés issus des traités. En 1939, la Cour suprême du Canada déclara que le Parlement avait aussi la responsabilité du peuple inuit. Aucun jugement n'a été rendu au sujet de la responsabilité gouvernementale vis-à-vis du peuple métis. Cependant, la *Loi de 1870 sur le Manitoba* a reconnu les droits fonciers des Métis à l'intérieur des limites de ce qui était alors le Manitoba et ces droits ont été constitutionnalisés par la *Loi constitutionnelle de 1871*.

Les droits autochtones, issus de traités ou autres, sont protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cet article identifie les peuples autochtones comme les Indiens, les Inuit et les Métis. L'article 25 garantit les droits ancestraux et les droits issus de traités contre toute dérogation législative en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette disposition incorpore explicitement dans la Constitution canadienne des droits et libertés appartenant aux peuples autochtones et qui existaient avant la création du Canada – référence est faite explicitement à la Proclamation royale de 1763. En outre, les droits protégés dans cet article ne sont pas qualifiés d'« existants ». Cette protection est encore accrue par le paragraphe 35(1), qui oblige les gouvernements du Canada et des provinces à consulter les peuples autochtones par une conférence constitutionnelle,

avant toute modification à la catégorie 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aux articles 25 et 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui touchent les droits autochtones.

La volonté des peuples autochtones de préserver leur identité distincte De leur point de vue, les peuples autochtones ont conclu des traités afin de protéger leur mode de vie traditionnel contre l'envahissement des immigrants. Leurs chefs ne faisaient pas que préserver un espace vital pour leurs peuples, ils voulaient aussi se garder les moyens d'affirmer et de maintenir leur mode de vie au sein du nouvel ordre économique qui émergeait.

Le maintien de leur caractère distinct est une préoccupation majeure des peuples autochtones depuis la Confédération. Ils l'ont exprimé clairement chaque fois qu'il fut question de leur accorder le droit de vote. Ils craignaient que ce droit de vote ne mette en péril leur statut distinct au sein de l'État canadien et les responsabilités du Parlement à leur égard. Les populations indiennes établies dans les réserves ont toujours été sujettes à un ensemble complexe de lois qui traitaient les Indiens et les non-Indiens différemment. Le système des réserves plaçait aussi des restrictions sur la mobilité et le lieu de résidence des non-Indiens. Lorsqu'une Indienne vivant dans une réserve épousait un non-Indien, ce dernier ne pouvait pas devenir un membre de la réserve. En revanche, quand une non-Indienne épousait un Indien résidant dans une réserve, elle acquérait le statut d'Indienne et, jusqu'en 1960, perdait conséquemment son droit de vote. Quand le gouvernement canadien voulut mettre en œuvre une politique d'intégration des Amérindiens et Amérindiennes dans l'ensemble de la société en publiant un Livre blanc en 1969, les peuples autochtones s'opposèrent énergiquement au projet (Canada, ministère des Affaires indiennes 1969). Le rejet explicite de cette politique intégrationniste par les Amérindiens, à un moment critique de l'évolution politique du Canada et des États-Unis – quand l'intégration raciale était communément considérée comme préférable à un statut séparé – vint réaffirmer leur choix d'un statut distinct. Enfin, la notion même d'autonomie gouvernementale appliquée aux peuples autochtones découle du rejet de l'assimilation et de la revendication d'un statut distinct au sein du système politique canadien.

Contrairement à d'autres minorités en Amérique du Nord, les peuples autochtones ont toujours considéré la séparation comme un moyen essentiel de défendre leur héritage culturel. Dans son mémoire à la Commission, Ovide Mercredi s'est dit « heureux d'avoir l'occasion d'exprimer devant une autre Commission notre ferme attachement à notre droit de maintenir notre identité distincte et à notre droit de vivre et de survivre en tant que peuples distincts au Canada » (Mémoire 1990, 6). Le statut unique que leur reconnaît la Constitution protège et consolide ce choix fondamental. L'établissement de circonscriptions autochtones ne ferait que transposer dans le système électoral cette acceptation historique de leur volonté, sans imposer quelque fardeau que ce soit aux autres Canadiens et Canadiennes.

Les responsabilités spéciales du Parlement En vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement canadien a le pouvoir exclusif de légiférer en ce qui concerne « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». En conséquence, le gouvernement fédéral fournit aux peuples autochtones des services que d'autres Canadiens et Canadiennes reçoivent des gouvernements provinciaux et municipaux. Même si la Constitution n'interdit pas aux gouvernements provinciaux de fournir des services aux peuples autochtones, les provinces ont toujours été réticentes à assumer ces responsabilités. Cette situation unique a une importance particulière dans l'aménagement de notre système électoral.

Dans la mesure où les Canadiens et Canadiennes non autochtones sont représentés dans les assemblées législatives provinciales, ils ont voix au chapitre dans la formulation des politiques qui sont du ressort provincial. Par contre, pour les peuples autochtones, c'est le Parlement du Canada qui a compétence dans ces domaines. Il est donc de la plus haute importance qu'ils soient présents au Parlement, puisque leurs intérêts particuliers et leur bien-être général sont dans une large mesure fonction de leur représentation effective au Parlement fédéral. La nécessité d'une telle représentation a été soulignée lors de nos audiences par Ovide Mercredi et par Phil Fontaine, grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba (Winnipeg, 19 avril 1990; Winnipeg, 29 mai 1990). Ils ont tous deux expliqué que le Parlement avait fait peu de cas des traités garantissant aux peuples amérindiens le droit de chasser des oiseaux migrateurs, lorsque le Canada a signé la convention sur les oiseaux migrateurs avec les États-Unis et le Mexique. La représentation est la plus effective quand elle est directe, quand des députés et députées autochtones, élus par des Autochtones, parlent directement au nom de leurs commettants et commettantes. Comme il faut consulter les peuples autochtones par le moyen de conférences constitutionnelles avant toute modification à la Constitution sur des sujets qui les touchent, il s'ensuit logiquement qu'ils devraient aussi être représentés directement au Parlement afin de participer aux changements législatifs qui les concernent.

L'égalité et la représentation effective La représentation directe favorise l'égalité politique en garantissant que le droit des Autochtones à une « représentation effective », selon les termes de la Cour suprême du Canada dans la cause *Carter*, est considéré sur le même pied que celui des autres Canadiens et Canadiennes (*Carter* 1991). Ceux-ci ont choisi d'habiter des lieux où ils votent et élisent leurs représentants et représentantes. Il ne faudrait donc pas refuser aux peuples autochtones le droit à une représentation effective simplement parce que des non-Autochtones se sont établis au Canada dans des territoires adjacents à leurs communautés et ont, de ce fait, réduit l'efficacité de leur vote par la force du nombre.

Nous recommandons le maintien du système canadien de circonscriptions uninominales, délimitées géographiquement, parce que, de façon générale, nous le considérons comme le meilleur moyen de parvenir à l'égalité et à l'efficacité souhaitées à l'intérieur du régime de gouvernement

responsable. Nous reconnaissons, néanmoins, qu'il n'y a rien d'évident ni d'absolu dans cette approche.

En acceptant que le découpage électoral fasse une exception pour l'établissement des circonscriptions autochtones, les Canadiens et Canadiennes non autochtones reconnaîtraient simplement que leur système électoral actuel ne peut tenir compte du caractère unique et de la dispersion géographique des communautés autochtones du pays. Cela témoignerait aussi du fait indéniable que même si les peuples autochtones constituent des minorités dans chaque province, leur nombre total, comme nous l'avons fait remarquer, dépasse la population de chacune des provinces de l'Atlantique.

Résumé des arguments en faveur des circonscriptions autochtones

Comme en témoignent plusieurs précédents au Canada et à l'étranger, la notion de circonscriptions autochtones n'est pas contraire à nos traditions, ni incompatible avec la démocratie parlementaire. Vu les traditions canadiennes à l'égard des droits collectifs, et compte tenu des mesures prises pour assurer la représentation effective de diverses communautés d'intérêts au Parlement, au Cabinet et au gouvernement en général, l'idée de circonscriptions autochtones, quoique novatrice du point de vue de la représentation directe, n'entrerait pas en contradiction avec l'esprit fondamental du fédéralisme. Il est symptomatique que la Ligue monarchiste du Canada, une association vouée à la préservation de notre héritage constitutionnel, ait recommandé au Forum des citoyens sur l'avenir du Canada la création de circonscriptions autochtones, afin de garantir une représentation effective aux peuples autochtones tout en maintenant le système des circonscriptions uninominales (Ligue monarchiste du Canada 1991).

Comme l'explique le rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone, cette formule peut être mise en œuvre dans le cadre actuel de la Constitution. Puisque l'article 25 de la *Charte canadienne des droits et libertés* accorde un statut constitutionnel spécial aux peuples autochtones, il n'y a pas de raison valable de croire que l'établissement d'un droit à la représentation directe par un processus bien conçu, qui permettrait à ceux-ci de voter dans des circonscriptions spécifiques, ne pourrait résister à une contestation judiciaire tendant à prouver qu'il y a atteinte aux droits des autres Canadiens et Canadiennes. Dans le cadre de notre proposition, une telle contestation serait dénuée de fondement.

Qui plus est, cette représentation directe des peuples autochtones ne constituerait pas un précédent juridique susceptible de justifier l'octroi du même droit à des communautés ethnoculturelles. Seuls les peuples autochtones ont des antécédents historiques et constitutionnels qui leur permettent d'exiger une représentation directe. Seuls les peuples autochtones ont des motifs politiques valables pour justifier cette représentation. Seuls les peuples autochtones peuvent se présenter comme les Premières Nations établies en terre canadienne.

Les communautés ethnoculturelles, en revanche, ont immigré au Canada et, ce faisant, ont choisi librement notre système politique et électoral. La

reconnaissance de l'héritage multiculturel du Canada dans la Charte ne change pas ce fait. De plus, nos recherches et les positions défendues par les représentants et représentantes des communautés ethnoculturelles à nos audiences indiquent que ces communautés veulent accroître leur participation au système politique canadien en accédant davantage aux postes électifs et en faisant mieux reconnaître leurs intérêts communautaires dans la délimitation des circonscriptions électorales.

Les consultations approfondies ont dégagé un large consensus en faveur des propositions du Comité sur la réforme électorale autochtone. Nous admettons que certains leaders autochtones peuvent avoir un autre point de vue; cependant, l'unanimité n'ayant jamais régné dans la société canadienne, il n'y a pas lieu de s'attendre à une situation différente chez les peuples autochtones. Comme les sièges sont attribués à chaque province et que l'inscription sera facultative, il est tout à fait possible que certains chefs autochtones s'opposent à l'idée. Même si, au départ, seuls les Autochtones d'une ou de deux provinces se prévalent de la possibilité de créer des circonscriptions autochtones, cela constituerait une validation suffisante de l'idée. Les innovations sociales profondes sont longues à s'imposer, et celle-ci ne ferait pas exception.

Il faut reconnaître que les peuples autochtones prennent un risque important en acceptant une formule qui leur garantit un système de création de circonscriptions spécifiques plutôt qu'un nombre déterminé de sièges, et en acceptant que chaque électeur et électrice autochtone ait le choix de s'inscrire ou non sur un registre électoral autochtone. Il se pourrait que le nombre d'électeurs autochtones ne soit pas suffisant pour établir une circonscription spécifique au moment voulu, parce que certaines personnes auraient choisi de ne pas s'inscrire. Cet élément fondamental du libre choix signifie aussi que les peuples autochtones peuvent exercer leur choix différemment à différents moments. Le système que nous recommandons leur donne cette possibilité, mais ne garantit de circonscriptions autochtones dans aucune province.

Contrairement à ce que certains pensent, de telles circonscriptions n'enfermeraient pas les peuples autochtones dans des « ghettos », ni n'isoleraient leurs représentants et représentantes au Parlement. Ces circonscriptions et leurs députés et députées auraient un statut distinct, mais feraient pleinement partie de la structure électorale du Canada et du système de représentation à la Chambre des communes. L'électorat autochtone qui choisirait de s'inscrire dans des circonscriptions autochtones voterait pour des candidats et candidates qui ne traiteraient pas seulement des objectifs particuliers de leur communauté d'intérêts, mais qui discuteraient aussi des grandes questions de politique nationale dans une perspective autochtone. Ainsi, les peuples autochtones pourraient participer à la politique canadienne sans craindre d'être assimilés. Les députés autochtones participeraient à toutes les délibérations et décisions de la Chambre des communes.

Les autres députés et députées auraient à tenir compte des points de vue et intérêts des Autochtones tels qu'exprimés et défendus par les députés des circonscriptions autochtones, par les membres des communautés autochtones en dehors du Parlement, et par les électeurs et électrices autochtones qui auraient choisi de demeurer sur une liste électorale ordinaire. Ces intérêts ne sauraient être relégués aux élus et élues des circonscriptions autochtones, pas plus qu'on ne peut ignorer les communautés d'intérêts particulières que d'autres députés sont appelés à défendre. Le système parlementaire suppose au départ que l'examen des lois et des affaires d'intérêt national revienne au Parlement dans son ensemble.

Le fait que les élus et élues des circonscriptions autochtones représenteraient moins de 4 % de l'électorat canadien et seraient encore relativement peu nombreux ne change rien à cette réalité. Les élus des petites provinces admettent que les intérêts provinciaux particuliers de leurs commettants et commettantes doivent affronter la concurrence des intérêts des grandes provinces, dans un contexte où la règle de la majorité prévaut. Par ailleurs, il est vrai aussi que les intérêts des groupes minoritaires, quels qu'ils soient, sont mieux défendus quand ils sont représentés directement et explicitement. La Société métis de la Saskatchewan notait à ce propos dans son mémoire : « Comment les peuples autochtones pourraient-ils mieux ... contribuer à l'évolution du Canada qu'en participant directement aux travaux de la Chambre des communes [Saskatoon, 17 avril 1990] ? »

Quiconque laisserait entendre que les élus et élues des circonscriptions autochtones ne seraient pas tout à fait de vrais députés ne tiendrait pas compte du fait que, même s'ils représentent des circonscriptions établies selon des critères légèrement distincts, leurs électeurs et électrices ont le droit d'être représentés aux Communes au même titre que les autres. Les électeurs des circonscriptions présentant une communauté d'intérêts spécifique, comme ceux des régions agricoles ou de pêche, n'en sont pas moins intéressés et concernés par les tenants et aboutissants de toute question débattue sur la scène politique.

Il n'y a rien dans l'idée même des circonscriptions autochtones qui nie la primauté des partis dans notre système politique. Même si les citoyens et citoyennes autochtones ont les mêmes droits que les autres Canadiens et Canadiennes de former leurs propres partis ou de désigner des candidats et candidates indépendants, les partis nationaux auraient tout intérêt à pratiquer une politique d'intégration à l'égard de cet électorat et des personnes qui cherchent à le représenter. Le risque de fractionnement n'est pas plus grand à cet égard qu'il ne l'a été pour d'autres communautés d'intérêts, surtout que les communautés autochtones du Canada sont déjà bien dotées en fait d'organisations politiques non partisanes. Les partis nationaux canadiens auraient sans doute des efforts à faire pour accueillir cette nouvelle clientèle, mais les partis désireux de gouverner ont toujours eu à relever de pareils défis. La diversité, non l'uniformité, est une caractéristique fondamentale de la politique canadienne, et les grands partis

nationaux ont toujours cherché, tant bien que mal, à la refléter dans leurs structures et dans leurs politiques.

Enfin, la création de circonscriptions autochtones ne devrait pas être vue comme une solution de rechange ou un substitut à d'autres objectifs politiques des Autochtones, par exemple l'autonomie gouvernementale. Quelle que soit la forme qu'elle puisse prendre en définitive, cette autonomie n'exclut pas la participation des Autochtones aux travaux de la Chambre des communes. Il n'existe pas de contradiction entre l'objectif d'obtenir l'autonomie gouvernementale et celui d'exercer une influence accrue au Parlement, l'institution politique centrale du pays. Au contraire, on peut prouver à l'évidence que les deux processus sont complémentaires et se renforcent mutuellement.

En outre, il faut noter que la plupart des discussions sur l'autonomie gouvernementale supposent l'existence d'un territoire ou d'une aire de compétence définie en termes territoriaux. Une telle approche exclut une grande partie de la population autochtone : la plupart des Indiens non inscrits, les Métis qui habitent en dehors des communautés où ils forment une majorité, et le quart environ des Indiens inscrits mais qui ne résident pas dans des réserves ou des localités établies sur des terres de la Couronne. Certains efforts ont été faits pour reconnaître les intérêts de ces populations autochtones dans la poursuite de l'objectif d'autonomie gouvernementale, mais l'établissement de circonscriptions autochtones assurerait davantage que leurs voix soient entendues au Parlement. Enfin, la création de circonscriptions autochtones n'entraînerait ni abrogation ni dérogation par rapport aux traités ou autres droits et libertés qui concernent les Autochtones. Et, de toute manière, une telle réforme exigerait un appui solide et explicite de la part des peuples autochtones.

La création de circonscriptions autochtones

Le modèle de circonscriptions autochtones que nous recommandons, à la différence du modèle néo-zélandais, ne garantit pas la création d'un nombre déterminé de circonscriptions, sur le plan national ou par province. C'est plutôt le processus de création de ces circonscriptions qui est garanti. Des circonscriptions seraient créées là où un nombre suffisant de personnes s'inscriraient en tant qu'électeurs ou électrices autochtones dans une province, en deçà de la variation de 15 % que nous recommandons pour la délimitation des circonscriptions électorales. L'établissement des circonscriptions autochtones dépendrait ainsi du nombre d'électeurs autochtones inscrits dans une province.

Nous reconnaissons que les Autochtones comprennent trois grandes souches – les Amérindiens, les Inuit et les Métis – et que celles-ci comprennent, à leur tour, une grande variété de peuples. Nous reconnaissons aussi qu'il ne sera pas possible de créer assez de circonscriptions dans les provinces pour rendre compte de toute cette diversité. Par ailleurs, les peuples autochtones étant reconnus par la Constitution comme un groupe distinct

de Canadiens et Canadiennes, des circonscriptions séparées refléteraient ce qu'ils ont en commun. Toutes les circonscriptions actuelles renferment une variété de communautés ayant des préoccupations et des intérêts différents. C'est l'un des objectifs fondamentaux de la démocratie de concilier autant que possible les différences communautaires dans chaque circonscription et de défendre les préoccupations et les intérêts des communautés minoritaires qui s'y trouvent. À cet égard, les circonscriptions autochtones ne seraient pas différentes des autres.

Ce système s'appliquerait seulement aux peuples autochtones à l'intérieur des provinces. Selon nos estimations de l'électorat autochtone dans les provinces, jusqu'à huit circonscriptions spécifiques pourraient être créées lors de la prochaine révision de la carte électorale : une au Québec, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, deux en Ontario, et une ou deux en Colombie-Britannique. Des circonscriptions autochtones ne seraient pas nécessaires dans les Territoires du Nord-Ouest, puisque les deux sièges qui y sont attribués comportent déjà des majorités autochtones. Par ailleurs, la population autochtone est trop peu nombreuse au Yukon pour y justifier la création d'une circonscription spécifique. Déjà, l'unique siège assigné au Yukon se fonde sur un effectif électoral bien inférieur au quotient national.

Au Québec, il ne serait pas possible de répondre au vœu des Inuit d'établir une circonscription distincte dans le nord de la province : la population autochtone totale de cette région n'est pas suffisante à cette fin. Dans le cas des trois provinces des Prairies, où les Amérindiens et les Métis souhaitent l'établissement de circonscriptions distinctes pour leurs communautés respectives, la population ne semble pas encore suffisante, non plus, pour justifier une telle mesure.

Le chiffre actuel et projeté des populations autochtones dans les provinces de l'Atlantique n'autoriserait la création d'une circonscription spécifique dans aucune de ces quatre provinces. De fait, le chiffre combiné des populations autochtones dans les quatre provinces ne justifierait un siège que si l'on adoptait le quotient provincial de l'Île-du-Prince-Édouard. La création d'une circonscription autochtone pour la région atlantique, qui chevaucherait les frontières provinciales, exigerait alors une modification de la Constitution, du même type que pour l'établissement de sièges dans les deux territoires fédéraux. La région de l'Atlantique étant déjà surreprésentée, nous appuyons la proposition de la Commission sur la réforme électorale autochtone selon laquelle les gouvernements *fédéral et provinciaux* concernés devraient rencontrer les leaders autochtones de la région pour élaborer une formule constitutionnelle permettant l'attribution d'un siège en vue de l'établissement d'une circonscription autochtone.

Ainsi donc, puisque les populations autochtones constituent des peuples distincts au Canada et souhaitent être représentées directement au Parlement par leurs propres élus et élues, que leurs intérêts en tant que communautés distinctes et Premières Nations ne peuvent être reconnus adéquatement au sein du système actuel de délimitation des circonscriptions électorales,

que des circonscriptions autochtones peuvent être créées tout en respectant l'égalité de vote de l'ensemble des Canadiens et Canadiennes et que les consultations avec les peuples autochtones démontrent un ferme appui envers cette formule, nous recommandons l'institution d'un processus qui permettrait la création de circonscriptions autochtones.

Recommandation 1.4.12

Nous recommandons :

a) que la *Loi électorale du Canada* permette la création de circonscriptions autochtones par une commission de délimitation des circonscriptions dans toute province où le nombre d'électeurs et électrices autochtones s'identifiant comme tels, et inscrits sur un registre électoral autochtone, justifie l'établissement d'une ou de plusieurs circonscriptions, selon le quotient électoral de la province;

b) que, s'il faut plus d'une circonscription autochtone dans une province, les diverses communautés d'intérêts autochtones de cette province servent de critère fondamental à la délimitation de ces circonscriptions, soit à l'échelle d'une région ou de toute la province, à condition que le quotient provincial soit respecté; et

c) que les noms des circonscriptions autochtones soient en langue autochtone, qu'ils reflètent les liens historiques des communautés avec le territoire ou avec un nom ou un événement autochtone historique, et qu'ils soient choisis en consultant les communautés autochtones concernées.

Notre recommandation que les circonscriptions ne s'éloignent pas de plus de 15 % du quotient électoral d'une province devrait s'appliquer aux circonscriptions autochtones, et déterminer le nombre minimum d'électeurs et électrices nécessaire à la création d'une telle circonscription. L'égalité électorale pour les peuples autochtones exige la création de circonscriptions distinctes; à cet égard, la différence de traitement sert à garantir l'égalité. Mais l'égalité du vote des non-Autochtones ne devrait pas être compromise pour assurer l'égalité des Autochtones. En acceptant une variation supérieure à 15 % pour la création des circonscriptions autochtones, on diminuerait l'efficacité du vote des communautés non autochtones, particulièrement des communautés ethnoculturelles des zones urbaines, puisque l'on obligerait les circonscriptions générales à englober un plus grand nombre d'électeurs. Selon notre proposition, des circonscriptions autochtones seraient établies dans tous les cas où le nombre d'électeurs autochtones inscrits au registre atteindrait un seuil égal au quotient électoral moins 15 %; les communautés d'intérêts non autochtones, pour leur part, ne peuvent avoir l'assurance que les commissions de délimitation se baseront sur le même seuil pour rehausser l'efficacité de leur vote. Pour chaque circonscription

dont l'électorat est à environ 15 % sous le quotient électoral, une autre présente une population électorale dépassant ce quotient d'environ 15 %.

Il faut reconnaître que dans une ou plusieurs provinces, des circonscriptions autochtones pourraient excéder le quotient électoral provincial par plus de 15 %. Cela pourrait se produire parce que toute circonscription autochtone serait créée à même le nombre de sièges assigné à une province, sur la base du nombre d'inscriptions autochtones par rapport au quotient électoral de la province. On établit le quotient électoral d'une province en divisant le nombre total d'électeurs et électrices inscrits dans une province à la dernière élection générale, y compris les électeurs autochtones, par le nombre de sièges assignés à cette province.

Si, par exemple, le nombre total d'électeurs et électrices inscrits dans une province était de 700 000 et que la province s'était vu attribuer 10 sièges, le quotient électoral serait de 70 000. L'écart permis de 15 % fixerait le nombre minimal d'électeurs à 59 000, et le maximum à 80 500. Si le nombre des inscriptions autochtones au moment où des circonscriptions autochtones pourraient être établies était inférieur à 59 500, aucune circonscription autochtone ne serait créée. Si ce chiffre se situait entre 59 500 et 80 500, on créerait une circonscription autochtone, car celle-ci serait à l'intérieur de la marge d'écart permise dans toute circonscription. Si le nombre des électeurs et électrices autochtones dépassait les 80 500 mais sans atteindre les 119 000 – le nombre requis pour créer une autre circonscription – l'électorat de cette seule circonscription présenterait un écart supérieur à 15 %. Dans ce cas, il n'y aurait d'autre choix que de permettre à cette circonscription d'excéder l'écart maximal. Ce n'est pas une situation idéale, mais elle est inévitable quand on crée des circonscriptions autrement qu'en divisant l'électorat total d'une province par le nombre de ses sièges. Il s'agit de l'aboutissement logique du processus, peu importe l'ampleur de l'écart permis par rapport au quotient électoral.

Des simulations destinées à mesurer l'incidence d'écarts de 15 % et de 25 % ont été effectuées à partir de projections démographiques pour 1991, 2001 et 2011. La principale conclusion qui se dégage de ces simulations est que le facteur déterminant du processus sera le nombre de personnes qui s'inscriront sur les registres des électeurs et électrices autochtones. Selon la plupart des scénarios, l'électorat autochtone est très proche du minimum requis pour créer une ou plusieurs circonscriptions dans les provinces où cela est envisageable.

Vu l'importance de la représentation directe des peuples autochtones et du renforcement de leur participation au système démocratique, cette éventualité n'enlève rien au fait que la représentation des Autochtones s'en trouverait accrue par rapport au régime actuel. L'électorat autochtone pourrait se trouver sous-représenté dans une circonscription qui dépasserait la marge d'écart mais, en contrepartie, des circonscriptions autochtones seraient créées dès que l'électorat autochtone atteindrait le seuil *minimal*. Cela ne donnerait pas aux Autochtones des droits spéciaux, mais il faut reconnaître

que les circonscriptions générales ne se situent pas de façon régulière près du seuil minimal. En outre, les peuples autochtones, en général, sont avantagés par le fait que les deux sièges des Territoires du Nord-Ouest, où ils forment des majorités, sont surreprésentés par rapport aux quotients électoraux de toutes les provinces, y compris l'Île-du-Prince-Édouard. Il est vrai aussi que les Canadiens et Canadiennes acceptent que les quotients varient considérablement d'une province à l'autre, avec des écarts allant jusqu'à 87 000 en plus (en Ontario) et à 30 000 en moins (à l'Île-du-Prince-Édouard). Enfin, le système que nous proposons pour la création de circonscriptions autochtones, combiné à notre recommandation d'autoriser des redécoupages plus fréquents qu'à tous les dix ans, rend tout le processus plus sensible aux changements de population électorale, notamment parmi les Autochtones.

Recommandation 1.4.13

Nous recommandons que le nombre de circonscriptions autochtones dans une province soit égal au résultat de la division du nombre d'électeurs et électrices inscrits sur le registre électoral autochtone par un nombre égal à 85 % du quotient électoral de la province.

Enfin, étant donné la formule que nous recommandons pour l'attribution de sièges aux provinces à la suite du recensement de 1991, nous considérons nécessaire de garantir par une disposition de transition qu'une province ne perdrait pas de sièges par le fait de la création d'une ou de plusieurs circonscriptions autochtones sur son territoire. Les projections démographiques indiquent que cette disposition pourrait être nécessaire seulement à deux provinces : le Manitoba et la Saskatchewan. Cet ajustement mineur ne constituerait pas un accroc au principe de la représentation proportionnée des provinces à la Chambre des communes. De plus, il se justifie sur le plan constitutionnel dans la mesure où il permet l'application de cette formule de circonscriptions autochtones avec un minimum de retombées négatives sur la représentation provinciale aux Communes.

Recommandation 1.4.14

Nous recommandons que l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoie que lorsque la redistribution des sièges de la Chambre des communes fait perdre un siège à une province et qu'une circonscription autochtone est créée à l'intérieur de ses limites, un siège supplémentaire soit attribué à la province aussi longtemps que celle-ci compte une ou plusieurs circonscriptions autochtones.

La création de circonscriptions autochtones ne devrait rien changer aux autres droits et revendications autochtones. Ces circonscriptions répondent aux vœux des Autochtones qui souhaitent être représentés directement à

la Chambre des communes. Une telle représentation ne saurait se substituer à l'autonomie gouvernementale ou à d'autres libertés.

Recommandation 1.4.15

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* affirme que la création de circonscriptions autochtones n'a pas pour effet d'abroger ou d'infirmer tout traité ou autres droits et libertés déjà acquis aux peuples autochtones.

Il sera nécessaire d'établir un registre des électeurs et électrices autochtones dans les provinces où l'on voudra créer des circonscriptions autochtones. Ceux et celles qui voudront voter dans ces circonscriptions devront être inscrits sur un tel registre. Pour figurer au registre autochtone, un électeur devra s'identifier lui-même comme autochtone et, en cas d'opposition seulement, pourrait être tenu de fournir des preuves d'ascendance autochtone ou d'acceptation par la communauté. Le fardeau de la preuve incomberait cependant aux personnes s'opposant à l'inscription.

Recommandation 1.4.16

Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices autochtones aient le droit de s'inscrire sur le registre des électeurs et électrices autochtones de leur province; et
b) que l'électeur ou l'électrice autochtone soit défini comme toute personne ayant qualité d'électeur et s'identifiant elle-même comme autochtone; en cas d'opposition, la personne visée pourrait être tenue de fournir des preuves d'ascendance autochtone ou d'acceptation par la communauté, mais le fardeau de la preuve incomberait à la partie opposante.

Les mécanismes nécessaires à l'inscription de l'électorat autochtone sont décrits en détail au chapitre 5 du volume 2. Il faut cependant souligner ici que les peuples autochtones ne seraient pas obligés d'établir les listes ou registres mentionnés ci-dessus, soit pour déterminer si des circonscriptions seraient créées dans une province, soit pour assurer la conduite des élections. Comme dans le cas des listes électorales habituelles, la responsabilité en incomberait à l'appareil fédéral placé sous l'autorité générale de la Commission électorale du Canada.

Pour l'établissement initial d'un registre des électeurs et électrices autochtones, et chaque fois qu'il s'agirait de déterminer s'il y a lieu de créer une circonscription autochtone, le directeur général ou la directrice générale des élections, assisté d'un bureau électoral provincial dont la direction et le personnel seraient autochtones, entreprendrait une campagne concertée d'inscription en faisant pleinement usage des médias et organisations

autochtones. Cette concertation est nécessaire, non seulement pour vaincre les obstacles traditionnels au recensement et à d'autres formes d'inscription au sein de l'électorat autochtone, mais aussi pour compenser les grands risques que les électeurs autochtones auront pris en acceptant ce processus. Ceux-ci devront en effet avoir l'assurance que le système d'inscription sera aussi exact et exhaustif que possible.

Recommandation 1.4.17

Nous recommandons :

a) que l'établissement d'un registre des électeurs et électrices autochtones dans chaque province, pour déterminer si le nombre de ces électeurs et électrices justifie la création d'au moins une circonscription autochtone, se déroule sous l'autorité générale de la Commission électorale du Canada;
b) que le processus soit administré par des personnes qui sont elles-mêmes admissibles à figurer sur un tel registre; et
c) que la Commission électorale soit tenue de recourir à la collaboration des médias et des organisations autochtones pour ses campagnes d'inscription auprès des électeurs et électrices autochtones.

À la suite du recensement de 1991 et de la nouvelle répartition des sièges qui s'ensuivra entre les provinces, le directeur général ou la directrice générale des élections sera en mesure d'indiquer le nombre de circonscriptions autochtones qui pourraient être établies dans chacune des six provinces concernées. Comme les prochaines élections fédérales auront lieu en 1992 ou en 1993, la redistribution des sièges n'interviendra pas avant ce scrutin, puisque la Loi exige une période d'un an entre un redécoupage consécutif à une redistribution et l'utilisation du nouveau tracé lors d'une élection générale. La première occasion d'établir des circonscriptions autochtones ne se présentera donc qu'après la prochaine élection générale. Cependant, par suite de notre recommandation sur la révision des limites des circonscriptions, la possibilité de créer des circonscriptions autochtones pourrait se présenter plus souvent qu'à tous les dix ans.

Enfin, comme nous l'expliquons au chapitre 5 du volume 2, l'établissement d'une liste électorale pour chaque élection, le scrutin lui-même et toute la logistique humaine et matérielle de l'administration électorale seraient les mêmes pour les circonscriptions autochtones que pour les autres. À cause de l'étendue des territoires concernés et de la dispersion de la population autochtone, ces circonscriptions seront comprises dans la nouvelle catégorie des « circonscriptions comportant des localités isolées » que nous recommandons de créer pour toutes les autres circonscriptions présentant de telles caractéristiques. Des différences apparaissent sur quelques points seulement, que nous précisons au chapitre 5 du volume 2.

NOTES

1. La commission des Territoires du Nord-Ouest était soumise à d'autres critères. Aux termes de la Loi, « le partage des Territoires en circonscriptions électorales tient notamment compte (i) des facilités de transport et de communication dans chacune d'elles, (ii) de leurs superficies et configurations relatives, (iii) de leurs collectivités respectives et de la diversité des intérêts des habitants des différentes régions des Territoires » (*Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, par. 15[3]).

2. Estimations de la population autochtone

	Population	
	1986	1991
Population autochtone*	851 517	933 395
Population canadienne	25 353 000	26 807 500
Pourcentage de la population autochtone par rapport à la population canadienne	3,36	3,48

*La définition de la population autochtone utilisée pour ce tableau correspond à celle utilisée par des organismes comme Statistique Canada. Elle englobe : les Indiens inscrits, les Inuit et les Métis, ainsi que les Indiens non inscrits et les Canadiens d'origine ethnique multiple se déclarant Amérindiens, Inuit ou Métis (Canada, Statistique Canada 1989). Les chiffres concernant ces catégories, fondés sur le recensement de 1986 et sur des projections pour 1991, ont été fournis par le Secrétariat d'État à partir du recensement de 1986. Comme les recenseurs et recenseures n'ont pas été autorisés à recenser certaines réserves en 1986, les estimations de ce tableau englobent les données du recensement pour toutes les catégories sauf celle des Indiens inscrits (c'est-à-dire les Inuit, les Métis et les Autochtones d'origine ethnique multiple), auxquelles a été ajouté le nombre d'Indiens inscrits fourni par le ministère des Affaires indiennes et du Nord, à la fois pour 1986 et pour 1991 (Loh 1990). Les chiffres de la population canadienne proviennent de Statistique Canada (1990a, 1990c).

3. Ces estimations ne sont pas seulement fondées sur la sous-estimation de la population autochtone par circonscription lors du recensement de 1986 (pour le Canada, 373 265 Autochtones d'origine ethnique unique; le total, comprenant les Autochtones d'origine multiple et les Autochtones des réserves non recensés, est de 851 517), mais elles comprennent la répartition entre les circonscriptions du nombre supplémentaire établi en fonction du nombre estimatif total d'Autochtones de 1986. La répartition du total estimatif supplémentaire d'Autochtones a été faite selon un principe de probabilité en attribuant une plus petite proportion du total aux circonscriptions englobant déjà un grand nombre d'Autochtones, pour atteindre les chiffres estimatifs totaux des provinces pour les circonscriptions (Canada, Statistique Canada 1988; estimations de probabilité fondées sur les données de Loh 1990; estimations de la population autochtone par province fournies par le Secrétariat d'État).

4. Selon les données de 1986, les moins de 17 ans représentent 42,9 % de la population autochtone et 25,9 % de l'ensemble de la population canadienne. Autrement dit, la proportion des moins de 17 ans est supérieure des deux tiers chez les Autochtones à la proportion des moins de 17 ans dans l'ensemble de la population canadienne (Canada, Statistique Canada 1988; Loh 1990; données du recensement de 1986 fournies par le Secrétariat d'État).

ANNEXES

Annexe A

Répartition des sièges, Canada, Australie et États-Unis
(chambre basse)

Canada

Province ou territoire	Nombre de circonscriptions 1987	Population 1981	Quotient	Écart par rapport au quotient national (%)
Ontario	99	8 625 107	87 122	0,13
Québec	75	6 438 403	85 845	-1,33
Nouvelle-Écosse	11	847 442	77 040	-11,45
Nouveau-Brunswick	10	696 403	69 640	-19,96
Manitoba	14	1 026 241	73 303	-15,75
Colombie-Britannique	32	2 744 467	85 765	-1,43
Île-du-Prince-Édouard	4	122 506	30 627	-64,80
Saskatchewan	14	968 313	69 165	-20,50
Alberta	26	2 237 724	86 066	-1,08
Terre-Neuve	7	567 681	81 097	-6,79
Territoires du Nord-Ouest	2	45 741		
Yukon	1	23 153		
Total	295	24 343 181		
(sans les territoires)	292	24 274 287	87 005	
Écart moyen par rapport au quotient national (%)				14,32

Source : D'après Canada, Élections Canada 1986, 17.

Note : Le quotient national est établi en divisant le total de la population, territoires exclus, par 279 sièges.

Annexe A (suite)

Australie

État	Nombre de circonscriptions 1988	Population 1988	Quotient	Écart par rapport au quotient national (%)
Nouvelles-Galles du Sud	51	5 660 475	110 990	0,08
Victoria	38	4 233 557	111 409	0,46
Queensland	24	2 706 170	112 757	1,68
Australie-Occidentale	14	1 519 918	108 566	-2,10
Australie-Méridionale	13	1 401 221	107 786	-2,81
Tasmanie	5	447 842	89 568	-19,23
Total (sans les territoires)	145	15 969 183	110 897	
Écart moyen par rapport au quotient national (%)				4,39

Source : D'après Australie, Australian Electoral Commission 1989.

Note : Le quotient national est établi en divisant le total de la population, territoires exclus, par 144 sièges (l'État de Tasmanie a un siège supplémentaire, protégé par la Constitution).

Annexe A (suite)

États-Unis

État	Nombre de circonscriptions 1981	Population 1980	Quotient	Écart par rapport au quotient national (%)
Alabama	7	3 893 888	556 270	7,11
Alaska	1	401 851	401 851	-22,62
Arizona	5	2 718 215	543 643	4,68
Arkansas	4	2 286 435	571 609	10,07
Californie	45	23 667 902	525 953	1,28
Colorado	6	2 889 964	481 661	-7,25
Connecticut	6	3 107 576	517 929	-0,27
Delaware	1	594 338	594 338	14,44
Floride	19	9 746 324	512 964	-1,23
Georgie	10	5 463 105	546 311	5,20
Hawaï	2	964 691	482 346	-7,12
Idaho	2	943 935	471 968	-9,12
Illinois	22	11 426 518	519 387	0,01
Indiana	10	5 490 224	549 022	5,72
Iowa	6	2 913 808	485 635	-6,49
Kansas	5	2 363 679	472 736	-8,97
Kentucky	7	3 660 777	522 968	0,70
Louisiane	8	4 205 900	525 738	1,23
Maine	2	1 124 660	562 330	8,28
Maryland	8	4 216 975	527 122	1,50
Massachusetts	11	5 737 037	521 549	0,43
Michigan	18	9 262 078	514 560	-0,92
Minnesota	8	4 075 970	509 496	-1,89
Mississippi	5	2 520 638	504 128	-2,93
Missouri	9	4 916 686	546 298	5,19
Montana	2	786 690	393 345	-24,26
Nebraska	3	1 569 825	523 275	0,76
Nevada	2	800 493	400 247	-22,93
New Hampshire	2	920 610	460 305	-11,37
New Jersey	14	7 364 823	526 059	1,30
Nouveau-Mexique	3	1 302 894	434 298	-16,37
New York	34	17 558 072	516 414	-0,56

Annexe A (fin)

États-Unis

État	Nombre de circonscriptions 1981	Population 1980	Quotient	Écart par rapport au quotient national (%)
Caroline du Nord	11	5 881 766	534 706	2,96
Dakota du Nord	1	652 717	652 717	25,68
Ohio	21	10 797 630	514 173	-0,99
Oklahoma	6	3 025 290	504 215	-2,91
Oregon	5	2 633 105	526 621	1,40
Pennsylvanie	23	11 863 895	515 822	-0,68
Rhode Island	2	947 154	473 577	-8,81
Caroline du Sud	6	3 121 820	520 303	0,19
Dakota du Sud	1	690 768	690 768	33,01
Tennessee	9	4 591 120	510 124	-1,77
Texas	27	14 229 191	527 007	1,48
Utah	3	1 461 037	487 012	-6,22
Vermont	1	511 456	511 456	-1,52
Virginie	10	5 346 818	534 682	2,96
Washington	8	4 132 156	516 520	-0,54
Virginie-Occidentale	4	1 949 644	487 411	-6,15
Wisconsin	9	4 705 767	522 863	0,68
Wyoming	1	469 557	469 557	-9,58
Total	435	225 907 472	519 328	
Écart moyen par rapport au quotient national (%)				6,39

Source : D'après États-Unis, Department of Commerce 1983.

Note : Le quotient national est établi en divisant le total de la population par 435 sièges.

Annexe B

Circonstances exceptionnelles invoquées dans le découpage des circonscriptions au Canada, 1986–1987

Circonscription (province)	Population 1981	Écart par rapport au quotient (%)	Écart moyen pour la province (%)	Écart moyen sans les exceptions (%)	Superficie en km²	Nombre de circonscriptions + grandes ou + petites dans la même province
Timiskaming (Ontario)	60 523	-30,5	7,4	7,2	32 466	5 plus grandes
Bonaventure–Îles-de-la-Madeleine (Québec)	52 046	-39,4	10,1	9,4	8 155	12 plus grandes
Gaspé (Québec)	62 986	-26,6	10,1	9,4	12 268	9 plus grandes
Labrador (Terre-Neuve)	31 318	-61,4	17,5	6,5	310 155	la plus grande
St. John's East (Terre-Neuve)	104 416	28,8	17,5	6,5	1 148	la plus petite

Source: Canada 1987; Canada, Élections Canada 1988.

Annexe C

Les 10 circonscriptions remaniées les plus grandes dans les provinces canadiennes
(redécoupage de 1986–1987)

Circonscription (province)	Superficie en km²	Population 1981	Écart par rapport au quotient provincial (%)
Abitibi (Québec)	554 837	86 312	0,5
Churchill (Manitoba)	480 460	65 254	-10,9
Manicouagan (Québec)	465 680	69 488	-19,1
Cochrane–Supérieur (Ontario)	351 240	65 927	-24,3
Prince Albert–Churchill River (Saskatchewan)	312 980	69 352	0,3
Labrador (Terre-Neuve)	310 155	31 318	-61,4
Kenora–Rainy River (Ontario)	307 560	74 612	-14,4
Skeena (Colombie-Britannique)	242 846	77 697	-9,4
Prince George–Peace River (Colombie-Britannique)	215 213	85 626	-0,1
Athabaska (Alberta)	196 260	72 501	-15,8

Source : Canada 1987; Élections Canada 1988.

Note : À titre de comparaison, les circonscriptions des territoires ont les superficies suivantes : Nunatsiaq (TNO) 3 433 165 km², Western Arctic (TNO) 1 138 844 km² et le Yukon 455 400 km².

Les 10 circonscriptions les plus grandes en Australie
(redécoupage de 1984)

Circonscription (État)	Superficie en km²	Électoral 1984	Écart par rapport au quotient pour l'État (%)
Kalgoorlie (Australie-Occidentale)	2 308 320	63 299	-0,2
Grey (Australie-Méridionale)	848 561	68 241	0,7
Kennedy (Queensland)	772 000	65 747	5,0
Maranoa (Queensland)	625 200	65 909	5,3
Riverina–Darling (NGS)*	280 071	66 779	1,4
O'Connor (Australie-Occidentale)	168 001	67 236	6,0
Leichhardt (Queensland)	141 300	61 614	-1,6
Parkes (NGS)*	124 514	66 749	1,3
Gwydir (NGS)*	105 764	67 172	2,0
Farrer (NGS)*	67 809	66 772	1,4

Source : Australie 1984.

Notes : À titre de comparaison, la superficie du Territoire du Nord est de 1 347 525 km².

*NGS : Nouvelles-Galles du Sud.

Annexe C (fin)

Les 10 circonscriptions remaniées les plus grandes aux États-Unis
(redécoupage suivant le recensement de 1980)

État	Superficie en km²	Population 1980	Écart par rapport au quotient pour l'État (%)
Nevada (District 1)	274 176	399 857	-0,1
Montana (District 2)	231 928	376 619	-4,3
Oregon (District 2)	182 614	526 968	-0,0
Nebraska (District 3)	154 975	523 827	0,1
Nouveau-Mexique (District 3)	146 174	432 492	-0,4
Montana (District 1)	144 627	410 071	4,3
Nouveau-Mexique (District 2)	142 549	436 261	0,5
Arizona (District 3)	141 739	544 870	0,2
Colorado (District 3)	137 165	481 854	0,0
Kansas (District 1)	127 942	472 139	-0,1

Source : États-Unis, Department of Commerce 1983.

Note : À titre de comparaison, les plus grands États uninominaux ont les superficies suivantes : Alaska 1 478 457 km², Wyoming 251 202 km², Dakota du Sud 196 715 km² et Dakota du Nord 179 486 km².

Annexe D

Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes : formule ayant l'Alberta comme base avec 26 sièges, 1991, 2001 et 2011

Province ou territoire	Pourcentage de la population[a]			Nombre de sièges selon la population			Rajustement[b]			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges[c]		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	5	5	—	1	1	6	6	6	2,1	2,1	2,1
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,4	1,4	1,4
Nouvelle-Écosse	3,4	3,2	3,1	9	8	8	1	2	2	10	10	10	3,4	3,5	3,5
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	7	6	2	3	4	10	10	10	3,4	3,5	3,5
Québec	25,4	24,8	24,4	71	65	61	3	8	11	74	73	72	25,4	25,5	25,5
Ontario	36,8	37,2	37,5	102	97	94	—	4	6	102	101	100	35,1	35,3	35,5
Manitoba	4,1	3,9	3,9	11	10	10	2	2	1	13	12	11	4,5	4,2	3,9
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	10	9	9	3	3	2	13	12	11	4,5	4,2	3,9
Alberta	9,4	10,0	10,4	26	26	26	—	—	—	26	26	26	8,9	9,1	9,2
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	33	32	32	—	—	—	33	32	32	11,3	11,2	11,3
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				277	260	252	14	26	30	294	289	285			

Source : Canada, Statistique Canada 1990c.

[a]Pourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

[b]Sièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

[c]Pourcentage des sièges des dix provinces; n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Annexe D (suite)

Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes : formule ayant la Colombie-Britannique comme base avec 33 sièges, 1991, 2001 et 2011

Province ou territoire	Pourcentage de la population[a]			Nombre de sièges selon la population			Rajustement[b]			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges[c]		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	5	5	—	1	1	6	6	6	2,1	2,1	2,1
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,4	1,4	1,4
Nouvelle-Écosse	3,4	3,2	3,1	9	9	8	1	1	2	10	10	10	3,4	3,5	3,5
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	7	6	2	3	4	10	10	10	3,4	3,5	3,5
Québec	25,4	24,8	24,4	70	66	64	4	7	8	74	73	72	25,4	25,3	25,4
Ontario	36,8	37,2	37,5	102	99	98	—	2	2	102	101	100	35,1	35,1	35,2
Manitoba	4,1	3,9	3,9	11	10	10	2	2	1	13	12	11	4,5	4,2	3,9
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	10	10	10	3	2	2	13	12	11	4,5	4,2	3,9
Alberta	9,4	10,0	10,4	26	27	27	—	—	—	26	27	27	8,9	9,4	9,5
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	33	33	33	—	—	—	33	33	33	11,3	11,5	11,6
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				276	267	261	15	21	23	294	291	287			

Source : Canada, Statistique Canada 1990c.

[a]Pourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

[b]Sièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

[c]Pourcentage des sièges des dix provinces; n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Annexe D (suite)

Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes : formule ayant l'Ontario comme base avec 103 sièges, 1991, 2001 et 2011

Province ou territoire	Pourcentage de la population[a]			Nombre de sièges selon la population			Rajustement[b]			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges[c]		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	5	5	—	1	1	6	6	6	2,1	2,1	2,1
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,4	1,4	1,4
Nouvelle-Écosee	3,4	3,2	3,1	9	9	8	1	1	2	10	10	10	3,4	3,4	3,4
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	7	6	2	3	4	10	10	10	3,4	3,4	3,4
Québec	25,4	24,8	24,4	71	69	67	3	4	5	74	73	72	25,3	25,0	24,7
Ontario	36,8	37,2	37,5	103	103	103	—	—	—	103	103	103	35,3	35,3	35,4
Manitoba	4,1	3,9	3,9	11	11	11	2	1	—	13	12	11	4,5	4,1	3,8
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	10	10	10	3	2	1	13	12	11	4,5	4,1	3,8
Alberta	9,4	10,0	10,4	26	28	29	—	—	—	26	28	29	8,9	9,6	10,0
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	33	34	35	—	—	—	33	34	35	11,3	11,6	12,0
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				278	277	275	14	15	16	295	295	294			

Source : Canada, Statistique Canada 1990c.

[a]Pourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

[b]Sièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

[c]Pourcentage des sièges des dix provinces; n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Annexe D (fin)

Prévision de la répartition des sièges à la Chambre des communes : formule ayant le Québec comme base avec 71 sièges, 1991, 2001 et 2011

Province ou territoire	Pourcentage de la population[a]			Nombre de sièges selon la population			Rajustement[b]			Nombre total de sièges			Pourcentage de sièges[c]		
	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve	2,2	2,0	1,8	6	6	5	—	—	1	6	6	6	2,1	2,0	2,0
Île-du-Prince-Édouard	0,5	0,5	0,4	1	1	1	3	3	3	4	4	4	1,4	1,3	1,3
Nouvelle-Écosse	3,4	3,2	3,1	9	9	9	1	1	1	10	10	10	3,4	3,3	3,3
Nouveau-Brunswick	2,7	2,5	2,4	8	7	7	2	3	3	10	10	10	3,4	3,3	3,3
Québec	25,4	24,8	24,4	71	71	71	3	2	1	74	73	72	25,3	24,4	24,0
Ontario	36,8	37,2	37,5	103	107	109	—	—	—	103	107	109	35,3	35,8	36,3
Manitoba	4,1	3,9	3,9	11	11	11	2	1	—	13	12	11	4,5	4,0	3,7
Saskatchewan	3,7	3,6	3,6	10	10	10	3	2	1	13	12	11	4,5	4,0	3,7
Alberta	9,4	10,0	10,4	26	29	30	—	—	—	26	29	30	8,9	9,7	10,0
Colombie-Britannique	11,9	12,4	12,6	33	36	37	—	—	—	33	36	37	11,3	12,0	12,3
Territoires du Nord-Ouest										2	2	2			
Yukon										1	1	1			
Total				278	287	290	14	12	10	295	302	303			

Source : Canada, Statistique Canada 1990c.

[a]Pourcentage de la population totale des dix provinces, territoires non compris.

[b]Sièges ajoutés pour correspondre au minimum sénatorial ou à la dernière redistribution moins un.

[c]Pourcentage des sièges des dix provinces; n'inclut pas les trois sièges réservés aux territoires.

Annexe E

Résultats de la redistribution selon diverses formules : prospective, 1991, 2001 et 2011

	Nombre de sièges selon la population			Rajustement			Nombre total de sièges		
Province (méthode)	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Terre-Neuve (actuelle)	6	5	5	1	2	2	7	7	7
(Qc 75)	6	6	6	—	—	—	6	6	6
(Qc 71)	6	6	5	—	—	1	6	6	6
(Ont. 103)	6	5	5	—	1	1	6	6	6
(Ont. 105)	6	6	5	—	—	1	6	6	6
(Alb. 26)	6	5	5	—	1	1	6	6	6
(C.-B. 33)	6	5	5	—	1	1	6	6	6
Île-du-Prince-Édouard (actuelle)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(Qc 75)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(Qc 71)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(Ont. 103)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(Ont. 105)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(Alb. 26)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
(C.-B. 33)	1	1	1	3	3	3	4	4	4
Nouvelle-Écosse (actuelle)	9	9	9	2	2	2	11	11	11
(Qc 75)	10	10	9	—	—	1	10	10	10
(Qc 71)	9	9	9	1	1	1	10	10	10
(Ont. 103)	9	9	8	1	1	2	10	10	10
(Ont. 105)	10	9	9	—	1	1	10	10	10
(Alb. 26)	9	8	8	1	2	2	10	10	10
(C.-B. 33)	9	9	8	1	1	2	10	10	10
Nouveau-Brunswick (actuelle)	8	7	7	2	3	3	10	10	10
(Qc 75)	8	8	7	2	2	3	10	10	10
(Qc 71)	8	7	7	2	3	3	10	10	10
(Ont. 103)	8	7	6	2	3	4	10	10	10
(Ont. 105)	8	7	7	2	3	3	10	10	10
(Alb. 26)	8	7	6	2	3	4	10	10	10
(C.-B. 33)	8	7	6	2	3	4	10	10	10
Québec (actuelle)	71	69	68	4	6	7	75	75	75
(Qc 75)	75	75	75	—	—	—	75	75	75
(Qc 71)	71	71	71	3	2	1	74	73	72
(Ont. 103)	71	69	67	3	4	5	74	73	72
(Ont. 105)	73	70	68	1	3	4	74	73	72
(Alb. 26)	71	65	61	3	8	11	74	73	72
(C.-B. 33)	70	66	64	4	7	8	74	73	72
Ontario (actuelle)	103	104	105	—	—	—	103	104	105
(Qc 75)	109	113	115	—	—	—	109	113	115
(Qc 71)	103	107	109	—	—	—	103	107	109
(Ont. 103)	103	103	103	—	—	—	103	103	103
(Ont. 105)	105	105	105	—	—	—	105	105	105
(Alb. 26)	102	97	94	—	4	6	102	101	100
(C.-B. 33)	102	99	98	—	2	2	102	101	100

Annexe E (fin)

Résultats de la redistribution selon diverses formules : prospective, 1991, 2001 et 2011

	Nombre de sièges selon la population			Rajustement			Nombre total de sièges		
Province (méthode)	1991	2001	2011	1991	2001	2011	1991	2001	2011
Manitoba (actuelle)	11	11	11	3	3	3	14	14	14
(Qc 75)	12	12	12	1	—	—	13	12	12
(Qc 71)	11	11	11	2	1	—	13	12	11
(Ont. 103)	11	11	11	2	1	—	13	12	11
(Ont. 105)	12	11	11	1	1	—	13	12	11
(Alb. 26)	11	10	10	2	2	1	13	12	11
(C.-B. 33)	11	10	10	2	2	1	13	12	11
Saskatchewan (actuelle)	10	10	10	4	4	4	14	14	14
(Qc 75)	11	11	11	2	1	—	13	12	11
(Qc 71)	10	10	10	3	2	1	13	12	11
(Ont. 103)	10	10	10	3	2	1	13	12	11
(Ont. 105)	11	10	10	2	2	1	13	12	11
(Alb. 26)	10	9	9	3	3	2	13	12	11
(C.-B. 33)	10	10	9	3	2	2	13	12	11
Alberta (actuelle)	26	28	29	—	—	—	26	28	29
(Qc 75)	28	30	32	—	—	—	28	30	32
(Qc 71)	26	29	30	—	—	—	26	29	30
(Ont. 103)	26	28	29	—	—	—	26	28	29
(Ont. 105)	27	28	29	—	—	—	27	28	29
(Alb. 26)	26	26	26	—	—	—	26	26	26
(C.-B. 33)	26	27	27	—	—	—	26	27	27
Colombie-Britannique (actuelle)	33	35	35	—	—	—	33	35	35
(Qc 75)	35	38	39	—	—	—	35	38	39
(Qc 71)	33	36	37	—	—	—	33	36	37
(Ont. 103)	33	34	35	—	—	—	33	34	35
(Ont. 105)	34	35	35	—	—	—	34	35	35
(Alb. 26)	33	32	32	—	—	—	33	32	32
(C.-B. 33)	33	33	33	—	—	—	33	33	33
Territoires (toutes les méthodes)							3	3	3
Total									
(actuelle)	278	279	280	19	23	24	300	305	307
(Qc 75)	295	304	307	8	6	7	306	313	317
(Qc 71)	278	287	290	14	12	10	295	302	303
(Ont. 103)	278	277	275	14	15	16	295	295	294
(Ont. 105)	287	282	280	9	13	13	299	298	296
(Alb. 26)	277	260	252	14	26	30	294	289	285
(C.B. 33)	276	267	261	15	21	23	294	291	287

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

5

LA PRIMAUTÉ DES PARTIS DANS LE SYSTÈME POLITIQUE CANADIEN

INTRODUCTION

« Sans partis politiques, pas de vraie démocratie. »

PLUS DE 75 % DES PERSONNES qui ont participé à notre enquête sur les attitudes des Canadiens et Canadiennes approuvent cette affirmation (Blais et Gidengil 1991 CR). Aux élections, une majorité écrasante des voix vont aux candidats et candidates des partis politiques plutôt qu'aux indépendants. Au cours des deux dernières décennies, les candidats des trois grands partis ont recueilli plus de 94 % des suffrages. Ainsi, les Canadiens et Canadiennes comprennent et approuvent le rôle déterminant que jouent les partis politiques dans notre démocratie.

Les partis politiques permettent à l'électorat d'effectuer des choix véritables par l'élection directe de leurs représentants et représentantes à la Chambre des communes et par celle, indirecte, du gouvernement. Comme l'affirmait le député Chris Axworthy devant la Commission, « le choc des idées et des personnalités, le droit de contribuer à orienter l'avenir du pays, la liberté précieuse de voter pour ou contre un programme ou une personne, tout cela serait impensable sans l'aide des partis » (Saskatoon, 17 avril 1990).

L'expérience historique et comparative montre que les rôles multiples et essentiels que remplissent les partis dans le fonctionnement de la démocratie justifient leur primauté au sein de notre système politique. Ils assurent entre autres le recrutement et la désignation des candidats et candidates aux élections, la sélection des chefs politiques ainsi que l'organisation du processus électoral. Leur succès, sur le plan électoral et institutionnel, dépend notamment des relations qu'ils parviennent à établir avec les citoyens et citoyennes, d'une part en proposant des idées et des solutions politiques nouvelles, d'autre part en favorisant la participation et l'éducation politiques. Ces diverses activités visent deux objectifs : la représentation par les partis des courants différents (et parfois contraires) présents dans la société et l'élaboration de programmes de gouvernement. Ces objectifs sont particulièrement difficiles à atteindre au Canada en raison de la grande diversité régionale, linguistique et culturelle du pays.

Institutions relativement élitistes à l'origine et vouées dans la majorité des cas au favoritisme, les partis canadiens sont maintenant plus conscients

de leur rôle primordial dans le système politique. Ils ont abandonné beaucoup des pratiques douteuses qui, par le passé, caractérisaient leur lutte pour le pouvoir. Mais encore récemment, il leur est arrivé d'utiliser des stratégies et des méthodes qui ne cadraient pas avec l'idée que la population se fait de la morale politique. Un nombre croissant de Canadiens et Canadiennes, y compris des membres de partis, se déclarent insatisfaits des méthodes qu'emploient les formations politiques pour sélectionner leurs candidats et candidates et leurs chefs, du contrôle que les chefs semblent exercer sur les élus et élues à la Chambre des communes, du comportement des partis pendant les élections, du conservatisme de leurs structures et états-majors par rapport à l'évolution de la société et du fait que les partis ne donnent pas suffisamment de possibilités de participer à la vie politique.

Les Canadiens et Canadiennes remettent en question la capacité des partis de défendre convenablement des intérêts régionaux divers, voire opposés, à l'intérieur des institutions fédérales. Ils craignent que les partis ignorent des individus et des groupes différents de ceux qu'ils représentent habituellement. Ces jugements critiques ont poussé ceux et celles dont les intérêts n'étaient pas représentés traditionnellement par les partis à se détourner d'eux.

Par ailleurs, dominés par leurs préoccupations électorales, les partis n'ont guère favorisé la défense de valeurs politiques et la participation des citoyens et citoyennes à la vie politique du pays.

Malgré ces nombreuses critiques, le public attend des partis qu'ils continuent à assurer les charges essentielles de la représentation démocratique. Par la remise en question du style représentatif et électoral de leurs partis, les Canadiens et Canadiennes les engagent d'une certaine façon à faire plus, pas moins. Ils souhaitent que les partis les représentent mieux et soient plus attentifs à leurs opinions. Par conséquent, les occasions d'affermir et d'élargir la primauté des partis au sein d'un système représentatif dynamique existent bel et bien, et cela à trois niveaux.

D'abord, les partis pourraient revoir le mode de sélection de leurs candidats et candidates et de leurs dirigeants, pour que ces mécanismes renforcent la confiance du public et la légitimité de notre système de représentation plutôt que de contribuer à éroder cette confiance. Ensuite, ils pourraient consolider, sur le plan institutionnel, leur capacité de mobiliser les personnes favorables à leurs idées, à leurs valeurs et à leurs traditions. Enfin, les partis et leurs dirigeants ont besoin de nouveaux moyens et de conseils pour les aider à intégrer des intérêts divers. Toute réforme devrait donc avoir pour objectif de remplacer l'apathie désabusée par la participation politique intelligente, dans la dignité et le respect de chaque citoyen et citoyenne.

Effacer les clivages régionaux, économiques et culturels du Canada est une tâche complexe, jamais terminée. En l'acceptant, les partis se doivent d'embrasser et de confronter les éléments variés, et parfois turbulents, du paysage politique canadien. On a tort d'attendre des partis qu'ils arbitrent sans effort ou continuellement des intérêts qui s'opposent. En affirmant le

rôle des partis, il faut se garder de les accabler d'objectifs irréalisables (Elkins 1991 CR).

Depuis la Confédération, le régime des partis a beaucoup changé, qu'il s'agisse du nombre de formations offrant de nouvelles avenues, de la base socio-économique et régionale des partis ou des occasions de participer à la vie politique. Les partis canadiens seraient-ils de nouveau plongés dans une période de mutation profonde ? Cela n'aurait rien d'étonnant, car depuis dix ans notre système politique a connu des changements majeurs. Citons notamment l'émergence de nouveaux partis et la montée des groupes d'intérêt qui, remplaçant les partis traditionnels, favorisent une autre forme de participation politique.

Ce n'est pas l'effet de cette dynamique sur le sort de tel ou tel parti qui nous préoccupe. Notre intérêt porte plutôt sur la santé et la vitalité des partis politiques comme organisations politiques uniques au sein de notre régime politique. En effet, les partis

1. structurent les choix électoraux et donnent donc un sens au vote;
2. offrent à la population des mécanismes qui lui assurent une participation politique accrue; et
3. organisent le travail des élus et élues au Parlement et contribuent ainsi à l'efficacité de notre régime de gouvernement responsable.

Aussi critiques soient-ils à l'égard du bilan de leurs partis sur ces dimensions, les Canadiens et Canadiennes n'en reconnaissent pas moins aux formations politiques un rôle essentiel dans le bon fonctionnement de notre régime démocratique. Dès lors, il importe de mettre en œuvre toute réforme susceptible d'affermir la primauté de ces organisations politiques.

LE RÔLE DES PARTIS POLITIQUES

On doit envisager le rôle des partis dans le contexte de l'évolution de notre régime parlementaire. Celui-ci se caractérise par la représentation parlementaire, qui autorise la formation d'un gouvernement directement responsable devant les élus et élues et offre à la population la possibilité de choisir qui formera le gouvernement. En outre, l'une de nos valeurs politiques fondamentales est le droit, voire le devoir, qu'ont les citoyens et citoyennes de se gouverner eux-mêmes. Traditionnellement, c'est surtout par l'intermédiaire des partis qu'ils ont exercé leurs droits et rempli leurs devoirs civiques en participant aux activités politiques et au débat public. Il va de soi par ailleurs que les facteurs géographiques, sociaux et économiques influent sur la nature et les fonctions des partis d'une époque à l'autre.

Le gouvernement parlementaire

Notre régime de gouvernement parlementaire a vu le jour avant la fondation de la fédération canadienne en 1867. Toutes les colonies britanniques de l'Amérique du Nord ont bénéficié à des degrés divers du système anglais

de lois et de libertés, notamment du droit à un gouvernement représentatif. Ce droit, appliqué pour la première fois en 1758 en Nouvelle-Écosse, n'englobait pas à l'origine la notion de gouvernement responsable. Celui-ci n'apparaît que beaucoup plus tard, et seulement après de longs débats souvent acrimonieux. Ces derniers opposent les gouverneurs et les assemblées élues pour savoir qui doit déterminer la composition du conseil exécutif (qu'on appellera plus tard Cabinet) et en assumer la direction. Alors que la Grande-Bretagne a déjà adopté le principe selon lequel l'exécutif, c'est-à-dire le « conseil de Cabinet » de la Couronne, doit avoir la confiance de la Chambre des communes (Mackintosh 1977), dans les colonies britanniques d'Amérique du Nord le gouverneur conserve encore le pouvoir exclusif de choisir et de diriger le conseil exécutif (Dawson 1970).

Dans le Haut et le Bas Canada, la lutte pour un gouvernement responsable provoque une rébellion armée en 1837. En Nouvelle-Écosse, les forces favorables à ce principe, menées par l'éloquent Joseph Howe, ont recours à des méthodes moins violentes mais tout aussi efficaces. Dans chaque cas l'autorité impériale britannique vient compliquer le débat. Le gouverneur local est enferré dans un tissu d'instructions et d'exigences contradictoires provenant du gouvernement britannique, de son conseil exécutif (alors dominé par une couche très restreinte de la société) et de l'assemblée législative élue (de plus en plus composée de représentants réclamant une réforme constitutionnelle). En outre, les membres de l'assemblée commencent à s'organiser en partis législatifs et les candidats se rangent plus souvent sous la bannière d'un parti pour disputer les élections.

À la fin du XVIII[e] siècle, en Grande-Bretagne comme aux États-Unis, le débat sur la formation et la légitimité des partis porte essentiellement sur le tort qu'ils risquent d'infliger à l'ensemble du corps politique. On les qualifie en effet de factions ou cabales odieuses dont le comportement, axé sur des intérêts purement égoïstes, pourrait saper l'autorité établie. Ce débat trouve des échos au Canada. Au début de sa carrière, par exemple, Joseph Howe prend position en faveur d'un « parti unique pour la Nouvelle-Écosse », qui défendrait les intérêts de toute la colonie. Plus tard, à l'époque de la Confédération, sir John A. Macdonald plaide pour une vaste coalition libérale-conservatrice destinée à consolider la nouvelle nation. Comme la question des factions a déjà été réglée en Grande-Bretagne et aux États-Unis et que la lutte pour un gouvernement responsable offre un terrain de bataille commun aux réformistes rivaux, le factionnalisme ne fait jamais l'objet d'un sérieux débat au Canada.

Comme les gouverneurs persistent à ne pas tenir compte de leur assemblée législative, même après la rébellion armée, l'exécutif perd peu à peu de son efficacité et de sa légitimité. Lord Durham est alors envoyé en Amérique du Nord comme gouverneur en chef des cinq provinces dans le but de rétablir l'ordre et d'enquêter sur l'origine des troubles de 1837. Dans son rapport de 1839, il recommande l'instauration d'un gouvernement responsable, non par voie législative mais par l'envoi d'instructions du gouvernement britannique

enjoignant chaque gouverneur colonial d'« obtenir l'appui de l'assemblée envers sa politique, en confiant l'administration aux hommes capables d'obtenir une majorité » (Durham 1839 [1912, 279–280]).

Les autorités britanniques et les gouverneurs qu'elles nomment acceptent cette recommandation à contrecœur. Chose ironique, ces gouverneurs doivent intervenir encore plus dans les affaires politiques des colonies; plusieurs estiment devoir assumer à la fois les fonctions de représentant de la Couronne et de premier ministre appuyé par le parti de leur conseil exécutif. À la suite d'un changement de gouvernement en Grande-Bretagne en 1846, un effort sérieux de réforme est engagé, notamment avec la nomination comme gouverneurs de personnes susceptibles de répondre aux désirs des assemblées élues. C'est ainsi que, le 25 janvier 1848, à la suite d'une élection générale en Nouvelle-Écosse, le conseil exécutif est battu sur une motion de confiance et un nouveau conseil est constitué.

Ce changement marque l'avènement de la responsabilité gouvernementale. Plus important, il signale la première reconnaissance sérieuse des partis comme composantes à part entière du gouvernement parlementaire, et cela parce que le gouverneur peut identifier le parti disposant de la majorité au sein de l'assemblée élue. Le chef de ce parti est invité par le gouverneur à former un nouveau gouvernement. Très vite, la même évolution se manifeste dans les autres colonies.

Ceux qui réclamaient une réforme constitutionnelle ne le faisaient pas pour saper le rôle de l'exécutif au sein d'un gouvernement parlementaire. Au contraire, ils voulaient renforcer son efficacité et sa légitimité en lui permettant d'obtenir l'appui de la majorité de l'assemblée élue. Leur principale revendication était, par conséquent, que l'exécutif rende des comptes directement à l'assemblée législative et que la perception des taxes et l'engagement de dépenses publiques soient soumis à l'approbation de cette assemblée.

Les partis britanniques existaient sous forme de factions et de « coalitions » depuis la révolution de 1688 et jouaient essentiellement le rôle d'organisations parlementaires (Mansfield 1965). C'est au XIX^{e} siècle que les partis et la notion de gouvernement partisan, ainsi que celle d'opposition structurée, voient enfin leur légitimité pleinement reconnue. Pourtant les partis britanniques ne réussissent pas à étendre sensiblement leur structure organisationnelle au-delà du Parlement, même après la réforme électorale de 1832. Ils sont alors essentiellement considérés comme des instruments de gestion du Parlement, chargés de composer des majorités à la Chambre pour permettre aux ministres de la Couronne de gouverner (Stewart 1986).

Les partis canadiens, au contraire, exercent une influence beaucoup plus profonde au sein de la société et parviennent donc à s'y enraciner plus solidement, surtout à cause des batailles autour de la notion de gouvernement responsable. Ceux qui font de la politique ne tardent pas à comprendre que « l'organisation systématique et minutieuse en parti est devenue une composante capitale du jeu politique canadien » (Stewart 1986, 55).

À l'époque de la Confédération, les partis sont donc jugés essentiels au fonctionnement efficace d'un gouvernement responsable et considérés comme le pivot de la mobilisation et de la participation des citoyens à la vie politique.

La construction des partis politiques nationaux

Durant la période qui suit immédiatement la Confédération, sir John A. Macdonald espère conserver un parti globalement libéral-conservateur, composé de conservateurs et de réformateurs modérés. L'assise populaire de sa nouvelle formation politique s'étiole néanmoins, et bientôt deux partis s'affirment, les conservateurs et les libéraux, qui s'affrontent dans le nouveau processus électoral fédéral et au Parlement. Pour construire une majorité parlementaire solide, ces coalitions des partis coloniaux – les conservateurs d'abord, et plus tard les libéraux – sont obligés de courtiser les députés qui n'affichent aucune appartenance politique (Reid 1932 [1991, 12]). En 1878, on introduit le scrutin secret et on organise des élections simultanées (plutôt qu'étalées sur plusieurs jours) dans les cinq provinces de l'Est. Les élections opposent alors des candidats liés aux deux partis.

Cette transformation des partis de coalitions essentiellement législatives en partis disciplinés et en organisations électorales caractérisera le régime canadien des partis pendant les quatre décennies suivantes. Divers groupes intégrés aux partis dans les années qui suivirent la Confédération restent unis grâce au talent exceptionnel de leurs leaders, sir John A. Macdonald et sir Wilfrid Laurier, qui dominent les premières décennies de la vie politique canadienne. Les chefs de parti se servent du Cabinet fédéral pour assurer la représentation des groupes régionaux, religieux et ethnoculturels importants qui composent l'assise populaire nationale du parti au pouvoir. Les conflits entre les régions et les classes sociales sont résolus au sein des deux partis, chacun cherchant à se constituer une clientèle suffisamment large pour s'assurer la victoire aux élections.

Le Parti conservateur et le Parti libéral s'imposent comme institutions nationales grâce à une exploitation habile du favoritisme à l'échelle locale et au recrutement de militants locaux prêts à défendre la cause de leur parti, que celui-ci soit au gouvernement ou dans l'opposition. Les deux formations tissent de vastes réseaux extra-parlementaires de notables locaux et de militants désintéressés qui travaillent de longues heures, que leur parti soit ou non au pouvoir (Stewart 1986, 78). Des structures nationales bien ancrées dans des réseaux locaux permettent aux conservateurs et aux libéraux de faire adhérer l'ensemble de leurs partisans à leurs idéaux.

La presse locale partisane entretient la fidélité au parti et à ses valeurs. À London, par exemple, on trouve le *Free Press*, conservateur et l'*Advertiser*, libéral; à Toronto, l'*Empire*, conservateur et le *Globe*, libéral; à Montréal, *La Minerve*, conservatrice et *La Presse*, libérale; à Halifax, le *Herald*, conservateur et le *Chronicle*, libéral. Les journaux rivaux soutiennent ouvertement les deux grands partis. Ils publient leurs programmes et des éditoriaux qui

leur sont favorables; ils font connaître à leur électorat les points forts de leur parti et les points faibles de l'opposition[1].

Dans les premières années qui ont suivi la Confédération, la presse constitue le principal outil d'éducation politique et de socialisation. Souvent le parti lui-même représente une source de financement indispensable pour son journal, surtout quand il est au pouvoir. Parfois des personnalités politiques de premier plan possèdent ou contrôlent directement des journaux. Ainsi Clifford Sifton, membre en vue du Cabinet de sir Wilfrid Laurier, prend-il une participation majoritaire dans le *Manitoba Free Press* et le *Sun* de Brandon en 1898. Sir John Willison, journaliste réputé de l'époque qui a suivi la Confédération, rappelle dans ses mémoires que, lorsqu'un parti prend le pouvoir, « toutes les annonces de nominations, comme les énoncés de politiques, sont réservés aux organes du parti » (Willison 1919, 121).

À l'époque, le Canada n'est pas le seul pays à avoir une presse partisane. Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, l'engagement d'un journal envers un parti va au-delà des proclamations de soutien inconditionnel. Pour les hommes politiques canadiens de la fin du XIX^{e} siècle, « les journaux sont des supports publicitaires essentiels, voire même des substituts de l'appareil du parti, capables de confondre l'ennemi, de renforcer la discipline et le moral du parti, et d'éduquer l'électorat » (Rutherford 1982, 212). La presse partisane incruste les partis dans la vie quotidienne. Les partisans s'identifient à leur parti en lisant ses publications, lesquelles à leur tour soutiennent l'action extra-parlementaire du parti. Ces journaux fournissent aux partisans des informations sur les débats locaux et nationaux, une initiation à la politique en général et à celle du parti, ainsi qu'une tribune.

À la fin du XIX^{e} siècle, il existe au Canada un régime bipartite compétitif. Les deux partis ont réussi à s'élever au-dessus de l'esprit de clocher de la politique provinciale en suivant des objectifs nationaux qui rallient un vaste éventail d'intérêts. Par ailleurs, chaque parti au pouvoir a cultivé ses racines locales en recourant sans vergogne au favoritisme. La presse partisane, à la fois moyen de communication et d'éducation, a encouragé la fidélité aux partis. De fait, l'esprit partisan a pénétré la vie politique canadienne à un point tel – surtout dans les quatre provinces fondatrices, dotées de structures sociales relativement stables – qu'il est devenu, avec la religion et la langue, l'un des facteurs principaux de clivage des communautés.

L'émergence du système multipartite

Le système bipartite se maintient au Canada pendant les cinq décennies suivant la Confédération; pendant et après la Première Guerre mondiale, de profonds changements d'ordre économique et social contribuent à transformer radicalement la vie politique. Ces changements mettent en relief l'incapacité des deux partis traditionnels de répondre aux intérêts essentiels de la société canadienne. En outre, les Canadiens et Canadiennes se montrent mécontents des caractéristiques fondamentales du système des partis : discipline de parti au Parlement, organisations extra-parlementaires

dociles, favoritisme généralisé par le parti au pouvoir et alliance étroite des deux formations politiques nationales avec les intérêts financiers de l'Est canadien.

Durant la Première Guerre mondiale, le problème de la conscription divise le Parti libéral et débouche sur un gouvernement de guerre unioniste, formé d'une coalition de conservateurs et de libéraux qui n'a presque aucun député ni appui électoral au Québec. Parallèlement, les Canadiens et Canadiennes deviennent de plus en plus critiques envers le système du favoritisme suscité, entre autres, par les pratiques douteuses d'approvisionnement militaire durant la guerre. Depuis le début du siècle, la population de l'Ouest canadien, et par conséquent son poids aux Communes, a spectaculairement augmenté.

En 1900, l'Ouest dispose de 17 sièges, soit 8 % du total à la Chambre des communes. En 1917, il en a 57, soit 24 %. Depuis la fin du XIX^{e} siècle, le peuplement de l'Ouest s'est essentiellement fait grâce à des immigrants et immigrantes venus des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Europe centrale, et qui ne montrent ni affinité ni intérêt pour les mœurs et valeurs politiques de l'Est canadien. La société et l'économie locales, fondées sur de vastes unités de production agricole, ne se prêtent pas aux méthodes d'organisation que les deux partis ont utilisées avec tant de succès dans les provinces de l'Est, à l'époque de Macdonald et de Laurier.

La politique nationale est un autre facteur important; celle-ci comprend trois volets principaux : le chemin de fer transcontinental, le peuplement de l'Ouest par l'immigration, et le protectionnisme contre les importations des États-Unis. Ce sont les conservateurs qui l'ont adoptée, et les libéraux l'ont reprise à leur arrivée au pouvoir. Vers 1917 cependant, l'Ouest estime que cette politique joue à son détriment et favorise les intérêts économiques de l'Est. Le gouvernement unioniste, formé en 1917, distend encore plus les liens partisans avec l'Ouest, dans la mesure où il se voulait un gouvernement de coalition non partisan regroupant toutes les tendances favorables à l'effort de guerre (Morton 1967).

Dans les années 20, inspirés par les mouvements populistes et progressistes des États-Unis, les partisans agrariens du Canada forment des regroupements politiques pour combattre les deux partis traditionnels sur le plan fédéral et provincial. Leur programme conteste le rôle des partis comme agents principaux de la représentation dans le système parlementaire. Les agriculteurs prétendent que la traditionnelle discipline de parti, en particulier, empêche les représentants élus de défendre convenablement les intérêts de leurs électeurs. Aux élections fédérales de 1921, le Parti progressiste obtient 65 sièges et évince ainsi les conservateurs de leur deuxième place aux Communes. Pour la première fois, aucun parti n'obtient la majorité (les libéraux la manquent de justesse, soit d'un siège). Dans les premières années de l'après-guerre, les partis regroupés sous la bannière des « United Farmers » gagnent des élections en Alberta, forment un bref gouvernement de coalition avec des mouvements ouvriers de l'Ontario et constituent

l'opposition officielle, seuls ou alliés aux représentants ouvriers, dans plusieurs provinces. Au Québec, l'aile provinciale affaiblie du Parti conservateur s'allie à certains libéraux rebelles pour former l'Union nationale en 1935. Celle-ci remporte sa première victoire électorale en 1936.

Avec l'urbanisation, l'industrialisation et les perturbations sociales issues de la Première Guerre mondiale, on assiste à des troubles civils, comme la grève générale de Winnipeg en 1919, et à la prolifération de mouvements et partis travaillistes, tels que le Parti fédéré du travail, le Parti indépendant du travail et le Parti socialiste d'Amérique du Nord. Deux candidats travaillistes sont élus aux élections de 1921. Les querelles que se livrent les différentes tendances de gauche, s'inspirant d'un côté du modèle fabien de l'Angleterre, de l'autre du modèle bolchevique de l'Union soviétique, empêchent la formation d'un parti unique de gauche. Diverses scissions donnent naissance dans les années 30 au CCF, ou Co-operative Commonwealth Federation, vaste mouvement populaire intégrant la plupart des groupes de gauche et bon nombre de progressistes. Les éléments les plus radicaux de la gauche, favorables au modèle socialiste soviétique, se greffent au Parti communiste du Canada créé en 1921.

L'arrivée de nouvelles formations politiques au Parlement à la suite des élections de 1921 ne constitue pas un phénomène complètement inédit. Lorsque les libéraux avaient pris le pouvoir avec sir Wilfrid Laurier en 1896, on avait assisté à l'élection de quatre partisans de M. McCarthy, d'un groupe de conservateurs dissidents et de deux patrons d'industrie. On n'avait cependant vu là qu'un épisode temporaire, conséquence parmi d'autres de la crise des écoles du Manitoba et du glissement de l'électorat vers les libéraux après plusieurs années de gouvernement conservateur. De fait, ces petits partis ont disparu lors des élections suivantes[2]. C'est l'ampleur du contingent progressiste à la Chambre, en 1921, qui marque le début d'une nouvelle ère et relègue les conservateurs au deuxième rang des partis politiques.

Les élections de 1921 confirment également certaines des caractéristiques propres au système majoritaire uninominal. Conjugué à la géographie politique canadienne, ce système avantage les petits partis bénéficiant d'une implantation concentrée dans certaines régions et défavorise ceux dont la base électorale est dispersée. Ainsi, en 1921, les progressistes remportent moins de voix que les conservateurs – 23 % contre 30 % – mais plus de sièges – 65 contre 50. Dans les années suivantes, les petits partis sans assise régionale obtiennent de mauvais résultats. En 1935, le Parti de la reconstruction dirigé par H.H. Stevens recueille 9 % des voix, dispersées essentiellement dans les cinq provinces de l'Est, et ne peut envoyer qu'un député à la Chambre[3]. En comparaison, le parti Crédit social gagne 17 sièges avec à peine plus de 4 % des suffrages, car son électorat est concentré en Alberta et dans un secteur limité de la Saskatchewan.

Les progressistes fédéraux ne réussissent pas à devenir un parti crédible et, à la fin des années 20, sont une force politique épuisée. Leur philosophie antipartisane, qui les amène à rejeter la possibilité de devenir l'opposition

officielle alors qu'ils représentent le deuxième parti de la Chambre des communes, a miné leur crédibilité (Covell 1991 CR). Certes, des vestiges du mouvement progressiste réapparaissent plus tard sous d'autres formes, mais 1921 marque la fin du système bipartite canadien. Dans les années 30, le Crédit social accède à la scène nationale, bien que ses partisans et la quasi-totalité de ses sièges soient concentrés en Alberta. À l'autre bout de l'éventail politique, le CCF, coalition de groupes agricoles de l'Ouest et de syndicats ouvriers de l'Est, vient défendre les idéaux socialistes. Voulant augmenter ses appuis dans l'Ouest et freiner la popularité du CCF au début des années 40, le Parti conservateur se donne un nouveau nom : le Parti progressiste-conservateur. Ce changement est une condition posée par le premier ministre progressiste du Manitoba, John Bracken, lorsqu'il accepte de prendre la direction du Parti conservateur en 1945.

Le fait que de nouveaux partis et mouvements puissent entrer dans l'arène politique et y connaître le succès lorsque leurs clientèles sont concentrées sur le plan géographique reste une singularité du régime de partis canadien. Dans les années 40, le Bloc populaire occupe le devant de la scène québécoise à cause de la conscription. Bien qu'il n'obtienne que deux sièges aux élections fédérales de 1945, les sondages le créditaient quelques années auparavant de plus de 33 % des voix au Québec, faisant de lui une menace pour l'hégémonie libérale dans la province et sa majorité au Parlement (Gallup 1943). Plus tard, les créditistes du Québec éclipsent leurs collègues dans le reste du pays, s'emparant de 26 sièges en 1962.

Les réactions institutionnelles

Les profondes mutations intervenues dans la culture politique du Canada durant la Première Guerre mondiale et les années 20 provoquent trois changements institutionnels importants. D'abord, l'introduction du principe du mérite dans la fonction publique et le déclin parallèle du favoritisme « privent les appareils des partis du ciment qui assurait leur cohésion et avait uni étroitement les intérêts partisans fédéraux et provinciaux. Le [parti au pouvoir] n'est plus en mesure de dominer la machine administrative de l'État. Ce changement institutionnel majeur marque l'arrêt de mort de la vie partisane telle que les Canadiens l'ont connue pendant 50 ans [Carty 1988b, 20]. » Deuxièmement, en 1919, le suffrage devient presque universel avec l'octroi du droit de vote aux femmes. Enfin, le découpage arbitraire est discrédité et l'organisation des élections est placée sous l'autorité du bureau indépendant du directeur général des élections.

Les élections fédérales de 1921, qui voient l'accession du leader libéral Mackenzie King au poste de premier ministre, marquent aussi la disparition du système bipartite canadien. En réaction aux changements sociaux et politiques des années 20, King adopte un nouveau style politique : l'arbitrage des intérêts. Sous sa direction, les partis nationaux se détournent des questions d'intérêt local et deviennent, avec leurs appareils national et régionaux, les instruments clés de la politique de représentation et de compromis.

Mackenzie King réagit également aux clivages très marqués dus à la période tumultueuse de 1911–1921 en privilégiant la recherche du consensus. Durant les années 20 et 30, il désarme les progressistes en adoptant plusieurs de leurs idées populistes et en amenant beaucoup de leurs députés dans le giron libéral. Tout au long de son mandat de premier ministre, il fait entrer dans son gouvernement des personnalités provinciales. De ce fait, les intérêts régionaux sont représentés au sein du Cabinet fédéral par des ministres puissants, qui assument également la responsabilité des réseaux politiques et des organisations extra-parlementaires dans leurs régions respectives (Bakvis 1991).

King utilise le Cabinet non seulement pour forger des compromis stratégiques entre les intérêts régionaux, mais aussi pour consolider les ressources financières et administratives du Parti libéral. La Fédération libérale nationale (FLN) est créée en 1932, notamment pour atténuer la dépendance du parti national envers ses branches provinciales et accroître les capacités de financement du parti. La création de la FLN dote le parti d'une structure extra-parlementaire permanente rendue nécessaire par le déclin de la presse partisane et l'apparition de la radio, véhicule politique important mais surtout, presque dès l'origine, non partisan. La FLN permet enfin à Mackenzie King de prendre ses distances par rapport aux partis libéraux provinciaux dont certains, comme celui de l'Ontario sous la direction de Mitchell Hepburn, causent de plus en plus d'ennuis à la formation fédérale (Whitaker 1977).

À maints égards, le Parti libéral se trouve dans une situation enviable puisqu'il est devenu le parti dominant d'un régime multipartite. Mais plusieurs phénomènes contribuent à réduire son importance comme organisation populaire et comme instrument du pouvoir.

D'abord, la fonction publique prend de l'ampleur et son personnel devient plus qualifié. À la fin des années 20, Mackenzie King avait commencé à recruter des universitaires de Queen's, de McGill et de l'Université de Toronto pour les postes les plus élevés de la fonction publique. On assiste ainsi à la naissance du mandarinat d'Ottawa, groupe d'hommes hautement instruits et compétents qui donnent à leur travail une orientation nettement nationale et internationale (Granatstein 1982). Fait à signaler, leur rôle consiste entre autres à conseiller les ministres sur les questions politiques.

L'influence croissante de ce mandarinat s'explique notamment par la nécessité de gérer des ministères de plus en plus importants et des tâches plus complexes, et de gérer les liens existants entre ces ministères et les intérêts particuliers touchés par leurs activités. Bien des politiques adoptées par le gouvernement émanent alors de bureaucrates fédéraux et non des ministres ou de leurs partis. Ces derniers n'ont donc plus le monopole des idées, ni de leur articulation en une politique cohérente.

Cette tendance va se maintenir durant l'après-guerre, les mandarins assurant la conception des politiques de relance et la mise en œuvre des nouveaux programmes sociaux. Quelques-uns de ces hauts fonctionnaires décident de briguer les suffrages, par exemple Jack Pickersgill, Mitchell

Sharp, Bud Drury et Lester B. Pearson. Ce dernier, recruté par Louis Saint-Laurent, successeur libéral de Mackenzie King au poste de premier ministre, entre directement au Cabinet comme ministre des Affaires étrangères. Le nombre réel de mandarins qui se joignent au Parti libéral reste limité, mais la notoriété de ces quelques cas contribue à donner l'impression d'une véritable symbiose entre la haute direction du Parti libéral et les cadres supérieurs de la bureaucratie fédérale. Il n'est donc pas surprenant que le parti apparaisse de plus en plus coupé de ses racines et que ses associations locales semblent atrophiées : le Parti libéral est devenu le « parti du gouvernement » (Whitaker 1977, 87).

Le chef du Parti progressiste-conservateur, John Diefenbaker, exploite ces impressions durant le tristement célèbre débat du pipeline en 1956, obligeant le gouvernement libéral à utiliser une motion de clôture pour faire passer la loi au Parlement. Jouant encore sur ces impressions pendant la campagne électorale de 1957, il réussit à former un gouvernement minoritaire, mettant un terme à vingt-deux années de pouvoir libéral. De nouvelles élections ont lieu en 1958 : les progressistes-conservateurs remportent alors l'une des plus fortes majorités parlementaires de l'histoire du Canada, s'appuyant largement sur une vague populiste, surtout dans les provinces de l'Ouest.

Durant le long règne libéral (1921–1957), interrompu seulement par les gouvernements conservateurs de MM. Meighen (1926) et Bennett (1930–1935), la vie politique se caractérise par l'hégémonie d'un parti au sein d'un régime de plus en plus multipartite. Deux facteurs favorisent la domination du Parti libéral : la gestion habile de Mackenzie King et la faiblesse des autres formations. Les libéraux gagnent souvent des sièges par une majorité très relative des voix, en particulier lorsqu'ils font face à une multitude d'adversaires. Par exemple, aux élections fédérales de 1945, on compte dans chaque circonscription du Québec une moyenne de 4,5 candidats, représentant les libéraux, les conservateurs, les libéraux indépendants, les communistes et le Bloc populaire. Cela permet aux libéraux de s'emparer de 81 % des sièges (53 sur 65) avec 51 % des suffrages.

Nonobstant l'hégémonie libérale, les deux grands partis (libéral et progressiste-conservateur) sont devenus essentiellement des partis parlementaires et des machines électorales. Certes, leurs associations locales continuent de jouer un rôle primordial dans le recrutement et la désignation des candidats et candidates mais, au Parti libéral, cette responsabilité locale doit s'accommoder dans de nombreuses provinces du contrôle qu'exercent les ministres régionaux, les notables des ailes provinciales du parti ou, dans le cas de Terre-Neuve, le premier ministre libéral Joseph Smallwood.

L'adoption du système des congrès de direction pour assurer l'élection des chefs renforce l'importance de la structure extra-parlementaire nationale des deux partis. Dans le cas des libéraux, le long règne de Mackenzie King à la direction du parti offre peu de chances aux membres du parti d'utiliser la nouvelle procédure pour intervenir dans les affaires au niveau national.

En revanche, chez les progressistes-conservateurs, le choix de John Diefenbaker en 1956 prouve que les simples membres du parti peuvent exercer un pouvoir indépendant de l'aile parlementaire.

Il reste que l'utilisation relativement rare de cette nouvelle méthode de participation ne modifie pas sensiblement le rôle minimal des membres dans les affaires des partis en dehors des élections. Le favoritisme à l'échelle locale perd de son efficacité dans la mobilisation des partisans et le maintien des liens entre les instances nationales et les militants de la base. L'urbanisation a enlevé à la société politique le caractère rural qui la distinguait au XIX^{e} siècle, et le déclin de la presse partisane contribue à distendre les liens avec les partis. Finalement, l'influence croissante de la bureaucratie fédérale sur l'élaboration des politiques et l'administration affaiblit le pouvoir des notables locaux des partis sur les questions d'intérêt national et la gestion des affaires publiques.

Dans le cas du CCF et, dans une moindre mesure, du Crédit social, la conception du parti comme mouvement politique donne à ses membres un rôle différent. Ainsi, les adhérents du CCF participent à l'élaboration de son programme; le parti se doit donc de mobiliser et d'éduquer ses membres sur les questions d'intérêt public, et ceux-ci ont le devoir de ne pas limiter leur participation aux élections. Le succès du CCF à cet égard s'explique notamment par le soutien qu'il a su trouver auprès des coopératives d'agriculteurs, à l'Ouest, et des syndicats, à l'Est. Cependant, les Canadiens et Canadiennes démontrant un intérêt mitigé pour ces deux partis, ce modèle d'organisation n'a exercé qu'une influence marginale sur la vie politique du pays.

Le pancanadianisme et la démocratie participative

L'élection des progressistes-conservateurs de John Diefenbaker en 1957 inaugure une nouvelle ère politique au Canada. Pendant leur mandat, on conteste le rôle de la bureaucratie fédérale en faisant des commissions royales les nouveaux conseillers politiques. Le Nouveau Parti démocratique (NPD) est créé au début des années 60 pour consolider les liens entre les syndicats et le mouvement socialiste. De son côté, le Parti libéral dirigé par Lester B. Pearson entame sa reconstruction, axée sur la relance de la participation de la base à l'élaboration de son programme.

Le recours fréquent aux commissions royales pour résoudre plusieurs questions politiques importantes montre bien que l'attrait populiste des progressistes-conservateurs pendant les élections ne reposait pas sur un véritable programme politique. Dans l'opposition, le parti s'était consacré presque exclusivement aux activités parlementaires et électorales; il n'avait pas la structure nécessaire pour élaborer des politiques publiques et n'était donc pas prêt à gouverner. Arrivés au pouvoir, les progressistes-conservateurs paieront cher cette lacune.

Réexaminant leurs structures, les libéraux rejettent la domination traditionnelle des notables régionaux sur leur organisation extra-parlementaire.

Ils privilégient la participation des militants et militantes de la base pour revitaliser le parti. L'apogée de leurs efforts est la célèbre Conférence de Kingston, en 1960, qui dresse le programme du premier gouvernement Pearson, élu en 1963. Une fois au pouvoir, Lester Pearson fait appel au principal architecte de la politique libérale, Tom Kent, pour assurer la présence idéologique du parti au sein même du Cabinet, du groupe parlementaire et des structures bureaucratiques centrales appuyant le premier ministre dans son rôle de chef du Cabinet (Doern 1971).

Cependant plusieurs facteurs viennent entraver la revitalisation que les nouvelles orientations du Parti libéral laissaient espérer. Premièrement, le sort des partis nationaux dépend de plus en plus de la capacité de leurs chefs de tisser des liens directs avec l'électorat, ce qui a pour effet de centraliser les appareils de parti en fonction des campagnes électorales. Deuxièmement, l'apparition de nouvelles formes de publicité électorale, notamment les messages télévisés, exige des stratégies nationales. Troisièmement, les partis commencent à utiliser les sondages pour mesurer la réaction populaire aux initiatives du gouvernement et pour prendre le pouls de l'électorat sur les problèmes nationaux. Les décisions politiques dépendent donc de plus en plus des sondages et des objectifs électoraux. Et le gouffre qui sépare les stratèges du parti de leur base extra-parlementaire ne cesse de s'élargir (Carty 1991a CR).

Ni les progressistes-conservateurs ni les libéraux n'ont réussi à obtenir une majorité aux élections de 1962, 1963 ou 1965. En 1962 le Crédit social s'empare de 30 sièges, la plupart au Québec, avec seulement 12 % des suffrages. Cela témoigne non seulement de l'incapacité des grands partis de dégager une majorité parlementaire mais aussi de la facilité avec laquelle un petit parti, bénéficiant d'une implantation régionale concentrée, peut entrer au Parlement. En 1965, l'aile québécoise du Crédit social se détache du parti national pour former le Ralliement créditiste, sous la direction de Réal Caouette. Durant cette période, le NPD élargit constamment sa base électorale, alors qu'en 1958 le CCF avait vu son électorat atteindre son niveau le plus bas de l'après-guerre.

La politique des chefs, le fédéralisme exécutif et les groupes d'intérêt

Après la formation du gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau, en 1968, on s'efforce délibérément d'accroître le contrôle du dispositif politique central – premier ministre et Cabinet – sur l'action et les propositions des ministères et organismes gouvernementaux. Le gouvernement fédéral recherche d'autres sources de conseil pour l'exécutif. Or, ces nouveaux conseils émanent des organes bureaucratiques dont on vient d'élargir les pouvoirs, à savoir le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, ainsi que d'un organe partisan, le Bureau du premier ministre. Le Parti libéral en tant que tel fait peu de propositions en matière d'orientation politique. Plus important encore, l'impression est répandue que les députés et députées regroupés dans les caucus parlementaires détiennent

peu de pouvoir, nonobstant leur influence décisive sur de nombreuses décisions politiques. L'activité des députés, qui se déroule fréquemment à l'intérieur du caucus ou dans d'autres arènes soustraites aux regards du public, renforce cette impression (Thomas 1991 CR).

Alors que la naissance d'un nouveau mandarinat à Ottawa constitue l'une des caractéristiques les plus remarquées du gouvernement Trudeau, ni le gouvernement progressiste-conservateur de Joe Clark, ni celui que dirige actuellement Brian Mulroney n'ont apporté de modifications notables au rôle essentiel de l'appareil gouvernemental central par rapport à celui des ailes parlementaires et extra-parlementaires de leur parti. Le premier ministre Mulroney s'est montré plus sensible au souci des membres de son parti de voir la politique du gouvernement refléter les valeurs et les choix du parti, ce qui a amené un nouvel équilibre entre éléments techniques et partisans au sein de l'appareil exécutif central (Aucoin 1986 et 1988).

Cela dit, le rôle des partis au sein du régime parlementaire canadien continue de susciter des critiques. Malgré les réformes des comités parlementaires de l'époque Trudeau et celles du gouvernement Mulroney, les députés et députées de l'arrière-ban sont toujours perçus comme ayant bien peu de pouvoir lorsqu'il s'agit de fixer les grands axes de la politique canadienne.

Les années 60 ont vu apparaître un deuxième champ de pouvoir, appelé fédéralisme exécutif : il s'agit du domaine des ententes nationales négociées par les dirigeants des gouvernements fédéral et provinciaux. Cette sphère est essentiellement fermée aux assemblées législatives élues et aux organisations extra-parlementaires des partis; seuls les ministres et leurs proches conseillers et conseillères participent à ses délibérations et décisions.

Le fédéralisme exécutif trouve son origine dans la transformation remarquable des relations fédérales-provinciales durant les années 60 et 70. Cette transformation procède d'une part de la Révolution tranquille au Québec et, d'autre part, du rôle croissant des gouvernements provinciaux dans l'élaboration et la gestion de programmes sociaux et économiques. On a rapidement constaté, en effet, que peu de décisions nationales importantes pouvaient être prises sans la participation directe des gouvernements provinciaux.

En conséquence, les conférences ministérielles fédérales-provinciales, y compris les conférences réservées aux premiers ministres (fédéral et provinciaux), ont commencé à supplanter le Cabinet fédéral, et surtout le Parlement, comme organes de décisions nationales et de représentation des intérêts régionaux. Ces rencontres constituent aussi une formule d'accommodement des intérêts régionaux qui transgresse les lignes de démarcation partisanes. Avec la séparation de plus en plus nette des ailes fédérales et provinciales des partis nationaux, il semble que la défense des intérêts provinciaux doive se faire au sein des mécanismes de gestion des relations fédérales-provinciales plutôt qu'au sein des partis, même quand le même parti détient le pouvoir aux deux niveaux.

La nature exclusive des sommets fédéraux-provinciaux a suscité certaines critiques. Les politicologues analysent, depuis déjà de nombreuses années,

l'incidence de ces rencontres intergouvernementales, y compris au niveau de la fonction publique, sur les relations entre l'exécutif et le législatif, et mesurent leur effet sur l'accès des groupes d'intérêt auprès des décideurs (Smiley 1980; Simeon 1972). L'intérêt du public et de la presse pour ce phénomène est plus récent et provient, pour une grande part, de l'utilisation de telles rencontres lors des négociations constitutionnelles qui ont abouti à l'Accord du lac Meech de 1987. Cependant, même si on a pu avoir le sentiment que ces négociations se déroulaient à huis clos, l'Accord du lac Meech était assujetti à l'approbation du Parlement et des dix assemblées provinciales. C'est l'obligation d'unanimité qui a finalement provoqué l'échec de l'Accord, celui-ci n'ayant pas recueilli l'assentiment de deux provinces. Toutefois, comme Alan Cairns le fait remarquer, aujourd'hui le caractère exclusif du fédéralisme exécutif pose un problème surtout par rapport à la *Charte canadienne des droits et libertés* (Cairns 1990). Cette dernière, avec d'autres facteurs, a poussé les femmes et les groupes ethnoculturels et autochtones à demander leur intégration au sein des processus et institutions décisionnels majeurs dont leurs intérêts dépendent.

La présence persistante de nombreux partis et les difficultés rencontrées par les deux plus grands pour répondre aux demandes de participation ont coïncidé avec l'émergence de groupes d'intérêt organisés, dans les années 70 et 80. Cette évolution a sapé encore plus la crédibilité des partis en tant qu'instruments clés de la diffusion des idées politiques. Elle s'est traduite par une prolifération de groupes défendant des intérêts économiques, mais surtout et de façon nouvelle, des objectifs d'intérêt public. Auparavant, on considérait que les groupes de pression représentaient essentiellement les intérêts économiques établis; au début des années 70, leur action a acquis un nouveau sens, les groupes de sensibilisation du public gagnant en importance et en efficacité. La place de plus en plus large qu'occupent ces nouveaux groupes s'explique en partie par le soutien financier direct que leur ont accordé divers organismes gouvernementaux; parfois, des ministres ont favorisé ce soutien, voyant là le moyen de cultiver leurs appuis politiques dans leurs circonscriptions ou régions (Pross 1986).

Le phénomène trouve aussi sa source dans des changements sociaux plus profonds. Premièrement, on a vu apparaître une nouvelle génération de citoyens et citoyennes ayant des attitudes différentes à l'égard de la politique et cherchant des moyens de participation plus efficaces que les partis. Cette tendance exprime la révolte d'une génération contre le mouvement dit de la « fin des idéologies » qui s'est répandu dans la vie politique et intellectuelle de l'Amérique du Nord, au début et au milieu des années 60. Les jeunes générations, au Canada et à l'étranger, sont moins attirées par les partis établis, quelle que soit leur idéologie, et préfèrent défendre leurs intérêts politiques particuliers, allant de l'environnement aux droits des femmes et des groupes minoritaires, par le biais d'organisations vouées à une seule cause.

Deuxièmement, l'expansion de l'État bureaucratique, conséquence du rôle croissant du gouvernement dans la société et dans l'économie, a eu pour

effet de diffuser le pouvoir au sein de la bureaucratie fédérale. Ce fait, conjugué à la capacité restreinte des partis au pouvoir et même de l'opposition de répondre rapidement et efficacement aux nouveaux problèmes de société, a poussé les groupes d'intérêt à se détourner des voies d'accès traditionnelles au pouvoir politique. Ces groupes ont souvent constaté qu'il était plus efficace d'adresser leurs demandes directement aux ministères et organismes concernés et de concentrer leur énergie sur leur préoccupation spécifique.

Troisièmement, certains groupes d'intérêt ont prouvé que des actions de sensibilisation hautement visibles pouvaient effectivement amener des changements dans la politique gouvernementale, et ont servi d'exemples à l'ensemble des groupes d'intérêt. Ainsi, bon nombre de citoyens et citoyennes préfèrent de beaucoup poursuivre un objectif unique par le truchement d'une organisation spécifique plutôt que de militer au sein d'un parti, où l'on doit faire des compromis par rapport à d'autres objectifs.

Tout cela a amené bien des individus, et en particulier de nombreux militants et militantes ayant une formation universitaire, à se détourner de la politique partisane, et donc des partis eux-mêmes, pour participer autrement à la vie démocratique (Nevitte 1991 CR). Ce phénomène, qui touche les partis d'un bout à l'autre de l'échiquier politique, présente trois caractéristiques fondamentales.

Premièrement, beaucoup de ces militants manifestent, explicitement ou non, une vive aversion à l'égard des partis. C'est la primauté même de ces derniers qu'ils remettent en cause d'une manière qui rappelle les premiers mouvements populistes, par exemple les progressistes (Covell 1991 CR). Les partis sont présentés comme des organisations qui refusent d'adhérer totalement à leurs objectifs particuliers ou qui entravent l'expression directe de l'opinion populaire.

Deuxièmement, grâce à des tactiques de plus en plus raffinées, de nombreux groupes d'intérêt réussissent à orienter le débat politique, surtout dans son interprétation par les médias. Ils ne veulent plus se limiter au pouvoir exécutif bureaucratique ni œuvrer dans le cadre de partis politiques.

Troisièmement, beaucoup de groupes sont entrés dans l'arène électorale en soutenant ou en combattant des partis ou des candidats et candidates, parfois les deux. Dans certains cas, leur participation a profité à certains partis ou candidats mais dans d'autres, il s'est agi d'une intervention non partisane, du moins dans la mesure où les groupes en question ne donnaient leur appui à aucun parti. Bien que certains écologistes se soient engagés en politique partisane avec le Parti vert, les nouveaux groupes de pression n'ont généralement pas tenté de créer leurs propres partis politiques; ils préfèrent habituellement exercer leur action par d'autres moyens.

L'image publique des partis politiques

À bien des égards, nous semblons être à l'ère de l'antipolitique, quoique la montée de nouveaux partis incite à nuancer cette affirmation. Les Canadiens et Canadiennes paraissent se méfier de leurs leaders, du processus et des

institutions politiques. Les partis eux-mêmes contribuent peut-être à ce malaise de l'électorat. Dans les mémoires reçus par la Commission et lors des audiences, on a dénoncé des abus commis dans les circonscriptions lors de la sélection des candidats et candidates ainsi que des délégués et déléguées aux congrès de direction. La diffusion de ces plaintes dans les médias jette le discrédit sur toute la classe politique.

Quelle qu'en soit la raison, on doit admettre que la population canadienne a peu d'estime pour ses partis et que cette tendance s'accentue depuis une décennie. Les citoyens et citoyennes reprochent aux partis d'être incapables d'atteindre une diversité d'objectifs définis par des groupes importants de la société. Le tableau 5.1 montre que le respect et la confiance du public à l'égard des partis ont décliné dans le temps et ne sont pas très considérables, par rapport à d'autres institutions sociales et politiques essentielles au Canada.

Tableau 5.1
Respect et confiance du public à l'égard des institutions canadiennes
(en pourcentage)

Institution	Année	Énormément ou beaucoup	Un peu	Très peu	Sans opinion
Églises / organisations religieuses	1979	60	27	12	2
	1984	54	30	15	1
	1989	55	29	15	1
Écoles publiques	1979	54	29	12	4
	1984	56	30	11	4
	1989	62	30	6	2
Cour suprême	1979	57	21	8	14
	1984	55	26	10	9
	1989	59	24	11	5
Journaux	1979	37	38	22	3
	1984	37	42	20	2
	1989	36	44	19	2
Chambre des communes	1979	38	36	15	11
	1984	29	41	20	10
	1989	30	43	21	6
Grandes entreprises	1979	34	35	24	8
	1984	28	43	22	6
	1989	33	43	20	5
Partis politiques	1979	30	43	22	5
	1984	22	43	30	5
	1989	18	46	33	3
Syndicats	1979	23	34	36	7
	1984	21	36	39	4
	1989	28	37	31	5

Source : Rapport Gallup, 9 février 1989.

Note : Énoncé de la question : « Je vais vous lire une liste d'institutions de la société canadienne. Pouvez-vous me dire dans quelle mesure vous respectez chacune d'elles et lui accordez votre confiance – énormément, beaucoup, un peu, très peu ? »

Les gouvernements et les partis qui les forment sont accusés de remplir peu, sinon aucun, de ces objectifs. Pourtant, cette mission exige des compromis typiques d'une démocratie parlementaire et les partis demeurent les seules organisations à pouvoir concilier des intérêts opposés et dégager le consensus le plus juste.

Le respect à l'égard des hommes et des femmes politiques a baissé partout dans le monde, mais il est fort possible que cette détérioration soit plus prononcée au Canada. Le tableau 5.2[4] fait ressortir l'évolution, sur un quart de siècle, des réponses à certaines questions standard évaluant l'opinion que le public a de la politique. On y voit une montée constante du pourcentage des Canadiens et Canadiennes d'accord avec des affirmations telles que « le gouvernement ne s'intéresse pas aux gens comme moi » et « les élus ont tendance à perdre le contact avec la population ». Le tableau 5.3 présente

Tableau 5.2
Évolution du niveau de désabusement politique au Canada
(pourcentage de personnes favorables à l'énoncé)*

	1965	1968	1974	1979	1984	1988	1990
1. Le gouvernement ne s'intéresse pas beaucoup à ce que les gens pensent.	49	45	59	53	63	—	70
2. Le gouvernement est corrompu.	27	27	—	—	—	52	—
3. Le gouvernement gaspille.	38	46	—	—	—	66	—
4. Le gouvernement n'est pas digne de confiance.	39	39	—	—	—	49	—
5. Les élus perdent le contact.	60	61	65	65	78	—	79
6. Le gouvernement n'est pas intelligent.	56	49	—	—	—	63	—

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

*Les pourcentages correspondent à la proportion des répondants et répondantes ayant choisi la réponse indiquée, à l'exclusion de la catégorie « sans opinion » et des valeurs manquantes.

Note : Formulation complète des énoncés :

1. Je ne pense pas que les gouvernements s'intéressent beaucoup à ce que les gens pensent.
   *1. Essentiellement d'accord
   2. Essentiellement pas d'accord
2. Pensez-vous que :
   *1. Bien des membres du gouvernement sont un peu corrompus ?
   2. Peu sont corrompus ?
   3. Pratiquement aucun n'est corrompu ?
3. Croyez-vous que les membres du gouvernement :
   *1. Gaspillent une bonne partie de l'argent de nos impôts ?
   2. En gaspillent une certaine partie ?
   3. N'en gaspillent pas beaucoup ?
4. Pensez-vous que vous pouvez faire confiance au gouvernement d'Ottawa pour prendre les bonnes décisions :
   1. Presque toujours ?
   2. La plupart du temps ?
   *3. Seulement de temps en temps ?
5. En général, les élus ont tendance à perdre le contact avec la population.
   *1. Essentiellement d'accord
   2. Essentiellement pas d'accord
6. Croyez-vous :
   1. Que presque tous les membres du gouvernement sont des gens intelligents qui savent généralement ce qu'ils font ?
   *2. Qu'une bonne partie ne semblent pas savoir ce qu'ils font ?

Tableau 5.3
Évolution du niveau de désabusement politique aux États-Unis
(pourcentage de personnes favorables à l'énoncé)*

	1968	1972	1976	1980	1982	1984	1988
1. Le gouvernement ne s'intéresse pas à ce que les gens pensent.	44	50	54	55	49	44	55
2. Le gouvernement est corrompu.	26	38	42	49	—	33	—
3. Le gouvernement gaspille.	61	68	77	80	68	66	—
4. Le gouvernement n'est pas digne de confiance	38	46	66	74	67	55	62

Source : D'après Blais et Gidengil 1991 CR.

*La formulation des questions était semblable à celle du tableau 5.2. Dans l'énoncé 1, on parlait cependant des « fonctionnaires » plutôt que du « gouvernement ».

les résultats pour des questions semblables posées aux États-Unis sur une période comparable. Toutes les questions ne sont pas identiques, mais il semble que la montée des opinions défavorables ne soit pas aussi prononcée aux États-Unis qu'au Canada.

Malgré tout, les membres du Parlement semblent jouir d'un grand respect dans la population. Par rapport aux résultats des États-Unis, plus de 60 % des électeurs et électrices canadiens ayant exprimé une opinion estimaient que leur député ou députée maintenait d'excellents contacts avec la population de sa circonscription; 65 % des personnes qui se sont adressées à leur député se sont déclarées « relativement satisfaites » ou « très satisfaites » de sa réponse (Blais et Gidengil 1991 CR).

Que reprochent les Canadiens et Canadiennes à leurs partis ? Le tableau 5.4 présente leur avis sur quatre affirmations. Ils considèrent nettement que, loin de clarifier les problèmes, les partis les embrouillent et se querellent à l'excès. En revanche, ils sont beaucoup moins nombreux à penser que tous les partis sont les mêmes et environ la moitié d'entre eux estiment avoir un véritable choix entre les formations politiques. L'impression que donnent les partis de compliquer les questions et de se quereller entre eux reflète peut-être, dans une certaine mesure, les efforts limités qu'ils ont consentis en faveur de l'éducation politique et des débats de fond.

L'approbation massive de l'idée selon laquelle les députés et députées devraient « voter librement au lieu de suivre la ligne du parti » lorsqu'ils votent sur des questions controversées constitue une critique non seulement à l'égard des partis, mais aussi du régime parlementaire dans lequel ils fonctionnent. D'autres enquêtes ont clairement montré l'opposition, déjà ancienne, des Canadiens et Canadiennes au principe de la discipline de parti tel qu'il s'applique au Parlement (Johnston 1986; Blais et Gidengil 1991 CR).

La cohésion des groupes parlementaires constitue, pour un gouvernement responsable, un lien essentiel entre les thèses des partis et l'action du Cabinet. Les partis n'ont un sens que si leurs membres défendent des positions communes au Parlement. Sans cette cohésion, il serait difficile à

l'électorat de s'exprimer pour ou contre tel ou tel parti ou sa politique. Cela dit, les groupes parlementaires des partis canadiens ont traditionnellement appliqué le principe de la discipline de manière beaucoup plus systématique que les partis britanniques, par exemple. On pourrait donc accorder aux députés une plus grande latitude pour certains votes – sauf dans le cas de votes de confiance – sans nécessairement affaiblir le principe ou l'exercice d'un gouvernement responsable.

Tableau 5.4
Opinion du public sur les partis politiques au Canada
(en pourcentage)

	Essentiellement d'accord
1. Les partis sont tous les mêmes.	47
2. Trop de querelles entre les partis.	81
3. Les partis embrouillent les problèmes.	87
4. Les députés devraient voter librement.	78
5. Sans partis politiques, pas de vraie démocratie.	74

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Note : Formulation complète des énoncés :

1. Tous les partis fédéraux sont essentiellement les mêmes; il n'existe pas vraiment de choix.
   1. Essentiellement d'accord
   2. Essentiellement pas d'accord
2. Notre système de gouvernement marcherait beaucoup mieux si les partis se querellaient moins.
   1. Essentiellement d'accord
   2. Essentiellement pas d'accord
3. Les partis embrouillent les problèmes au lieu d'offrir des choix clairs.
   1. Essentiellement d'accord
   2. Essentiellement pas d'accord
4. Nous aurions de meilleures lois si les députés pouvaient voter librement au lieu de suivre la ligne du parti.
   1. Essentiellement d'accord
   2. Essentiellement pas d'accord
5. Sans partis politiques, il ne peut y avoir de vraie démocratie.
   1. Essentiellement d'accord
   2. Essentiellement pas d'accord

Les règles concernant la discipline de parti à la Chambre des communes du Canada semblent évoluer. Dans le discours du Trône de mai 1991, le gouvernement s'est engagé à proposer à la Chambre de nouvelles procédures qui feront en sorte que « chacun des députés trouvera ... son rôle valorisé et son indépendance accrue » (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 13 mai 1991, 5). Parmi ses propositions de réforme constitutionnelle, le gouvernement fédéral a annoncé en septembre 1991 que « le gouvernement du Canada, avec le concours de tous les partis représentés à la Chambre des communes, examinera les moyens à prendre pour renforcer les pouvoirs représentatifs et législatifs des députés » (Canada 1991, 15). Selon les réformes envisagées, les votes libres seraient plus nombreux aux Communes, les projets de loi d'initiative parlementaire feraient l'objet d'un examen plus attentif et les commissions parlementaires joueraient un rôle accru dans le contrôle des lois gouvernementales.

D'autre part, les Canadiens et Canadiennes comprennent l'utilité de partis cohérents dans l'organisation des votes aux Communes, comme le montre leur réaction au cinquième énoncé du tableau 5.4. Près des trois quarts des personnes interrogées estiment en effet que « sans partis politiques, pas de vraie démocratie » (Blais et Gidengil 1991 CR). Le paradoxe des réponses aux énoncés 4 et 5 indique sans doute que les citoyens et citoyennes désirent effectivement voter en fonction d'un parti et de son chef. Cette interprétation est corroborée par la faiblesse du vote en faveur des candidats indépendants (Bertram 1991 CR). D'ailleurs, les députés et députées sortants qui abandonnent leur parti sur une question de principe pour siéger comme indépendants connaissent rarement de nouveaux succès électoraux, même s'ils jouissaient auparavant d'une bonne réputation dans leur circonscription. La qualité des candidats et candidates locaux garde son importance et peut même être déterminante dans les luttes serrées. Mais dans l'ensemble, tout indique que l'électorat a tendance à s'exprimer essentiellement en fonction d'un parti et de sa direction.

Cependant, la population désire exercer plus de contrôle sur ses représentants et représentantes et sur l'action du gouvernement, surtout entre les élections. Ce vœu ressort nettement des sondages et de propositions adressées à la Commission en faveur du recours au référendum et à des mécanismes de destitution des députés. Nous reviendrons sur ces questions dans le chapitre 9 du volume 2.

La géographie politique du Canada complique les choses : les renversements de tendance nationaux ne sont jamais extrêmement prononcés aux élections alors que ceux de niveau régional le sont, souvent autant et parfois plus qu'au plan national (Jackman 1972; Ferejohn et Gaines 1991 CR). Aux élections de 1988, par exemple, les provinces de l'Atlantique ont eu tendance à voter dans un sens et le Québec dans un autre, alors que le vote ontarien s'est réparti de manière plus égale entre les trois partis. Ces différences dénotent vraisemblablement, du moins en partie, des réactions différentes au problème du libre-échange.

Malgré le taux de roulement élevé des élus et élues, les élections n'entraînent pas nécessairement de changements radicaux (Blake 1991 CR). Même lorsque le parti au pouvoir change, comme en 1984, les caractéristiques régionales fondamentales du parti vainqueur peuvent rester les mêmes, la plupart des élus du parti au pouvoir venant toujours de l'Ontario et du Québec. On se plaint fréquemment de cela dans les provinces de l'Ouest. Hélas, le régime de partis reflète l'immensité et la diversité régionale du Canada. La majorité de l'électorat réside dans les provinces du centre du pays. Accroître l'influence des provinces moins peuplées impliquerait l'abandon du principe de représentation selon la population, l'une des pierres angulaires de notre régime démocratique. D'autres solutions existent pour remédier à certains problèmes résultant de notre géographie politique, notamment la réforme du Sénat.

Quoi qu'il en soit, les préoccupations qui se sont fait jour à l'égard de la primauté des partis dans notre système politique sont légitimes et importantes.

Sauf durant les élections, les partis semblent offrir bien peu de possibilités de participation aux citoyens et citoyennes. Dans les associations de circonscription, qui constituent pratiquement la seule voie d'accès aux grands partis, l'action partisane entre les élections est très limitée. De fait, des recherches ont montré qu'en moyenne un noyau de 19 membres seulement se réunit régulièrement dans chaque association de circonscription (Carty 1991a CR).

Depuis quelques années, les partis se font déborder par des groupes d'intérêt en tant que lieux de la participation politique des citoyens et citoyennes. Les partis sont désavantagés à cet égard puisque les groupes d'intérêt ne s'intéressent qu'à une seule question et n'ont donc pas à maintenir un équilibre entre des objectifs opposés. Les partis doivent concilier des intérêts parfois nettement contradictoires, par exemple entre les écologistes et les travailleurs ou propriétaires de l'industrie forestière. Bien que leur action ait souvent un caractère public, les groupes d'intérêt ne reflètent, dans le meilleur des cas, qu'une fraction restreinte de l'opinion. Il revient donc aux partis de défendre les intérêts que ces groupes organisés ne représentent pas.

La diversité du régime de partis au Canada

Les études historiques sur les partis au Canada s'attachent pour la plupart aux traditions et aux réalisations des trois grands partis alors que l'ensemble du système est beaucoup plus riche et diversifié. Beaucoup de petits partis se sont acquis une base de partisans loyaux et dévoués. Le succès de ces formations aux élections fédérales demeure insignifiant, mais leur existence montre que notre système est plus complexe qu'on le suppose généralement. Le soutien électoral accordé à ces partis indique que, malgré la vitalité grandissante des groupes d'intérêt, les Canadiens et Canadiennes hésitent à abandonner le système institutionnel des partis au profit d'un factionnalisme excessif. Notre enquête d'attitudes démontre que nos compatriotes sont nombreux à souhaiter que le processus électoral s'ouvre davantage aux partis non traditionnels, laissant ainsi aux électeurs et électrices une plus grande latitude dans le choix de leurs représentants et représentantes. Le nombre élevé de partis sur la scène politique révèle que beaucoup de Canadiens et Canadiennes préfèrent être représentés à travers le processus électoral que par des groupes voués à une cause spécifique. On trouvera ci-après un bref historique de plusieurs de nos partis.

Le Parti communiste du Canada (PCC) a été fondé en 1921, dans un climat politique hostile à l'idéologie communiste. La structure du PCC s'inspirait des lignes directrices établies par l'Internationale communiste de 1919 à l'intention de tous les partis communistes. Contrairement à la plupart des autres formations politiques canadiennes, le PCC ne basait pas son organisation sur des unités territoriales mais sur de petites cellules de travailleurs et de partisans. Les cellules étaient regroupées dans une structure hiérarchique hautement centralisée et dominée par la direction du parti.

Le PCC a connu un succès électoral mitigé pendant la Dépression et a été interdit en 1931 par le gouvernement conservateur de R.B. Bennett. L'interdiction a été levée en 1934. De 1943 à 1959, le PCC s'est réorganisé sous le nom de Labour Progressive Party. Au début des années 40, le Parti communiste a connu un certain succès aux élections. Des députés communistes ont été élus aux assemblées législatives provinciales de l'Ontario et du Manitoba et Fred Rose a été élu député à la Chambre des communes lors d'une élection partielle en 1943 (Whitehorn 1991).

Le parti a été en butte à l'hostilité du public et placé sous la surveillance de l'État pendant la période du McCarthysme, dans les années 50. Le PCC a également été victime de luttes intestines à la suite de la déstalinisation de l'Union soviétique. Dans les années 60, il s'est scindé en deux factions rivales, l'une maoïste et l'autre marxiste-léniniste, reflétant les divisions internationales du mouvement communiste lui-même, à la suite des différends sino-soviétiques.

De nos jours, le mouvement communiste canadien continue d'être fractionné en groupes idéologiques rivaux. Toutefois, le PCC lui-même reste fidèle au centralisme démocratique et à l'orientation politique de Moscou (Whitehorn 1991, 355). Aux élections fédérales de 1980, 1984 et 1988, la faction enregistrée sous le nom de Communist Party of Canada a présenté 52 candidats et obtenu respectivement 6 022, 7 609 et 7 180 voix, ce qui représente une moyenne de moins de 150 votes par candidat (Whitehorn 1991, 359).

Le Parti libertarien du Canada a été créé en 1973 par Bruce Evoy et un petit groupe de partisans de la libre entreprise. Il a été fondé en partie parce que le Parti progressiste-conservateur fédéral était perçu comme insuffisamment favorable à l'économie de marché. Beaucoup des membres fondateurs du Parti libertarien avaient participé aux premiers groupements libertariens des années 50 et 60. La création du Parti libertarien américain en 1972 a eu un effet catalyseur pour le mouvement canadien. Les écrivains et universitaires américains favorables à la libre entreprise, alors très prolifiques, ont inspiré les membres du Parti libertarien du Canada. Aux élections fédérales de 1974, le parti a présenté 24 candidats sous l'étiquette « indépendant »; il a acquis le statut de parti enregistré pour la première fois lors de l'élection fédérale de 1979.

Paul George, militant écologiste, est le principal artisan de la création du Parti vert du Canada en 1983. Au début des années 80, la base militante du parti se situait majoritairement en Colombie-Britannique et en Ontario. Au moment de sa fondation, le parti luttait essentiellement pour la paix et contre la prolifération des armes nucléaires. Ces dernières années, il s'est consacré à la protection de l'environnement.

Un conflit interne portant sur l'organisation du parti a marqué le congrès constitutif des Verts en 1983. Les délégués se divisaient entre les partisans du principe du consensus et les défenseurs de la règle de la majorité pour les décisions à prendre au sein du parti. La question est restée sans solution jusqu'à l'adoption en 1988 d'une constitution nationale qui a donné

au parti une structure fortement décentralisée, chargeant les divisions provinciales d'assurer à tour de rôle la coordination du parti au niveau fédéral.

Dès le début, le Parti vert a défendu des valeurs reflétant certaines traditions des partis écologistes européens mais il s'est aussi inspiré du concept nord-américain de protection de la nature (Bakvis et Nevitte 1990). Parmi ces valeurs figurent la non-violence, le développement durable, la préservation et la restauration d'écosystèmes variés, l'éco-féminisme, la diversité culturelle et raciale, la décentralisation et le consensus. Réfractaires à toute structure hiérarchique, les Verts ont répondu aux obligations de la *Loi électorale du Canada* en nommant à leur tête un chef ayant une autorité très limitée au sein du parti. Ils ont partagé le rôle de porte-parole officiel entre des membres représentant les cinq régions du parti.

Le parti de l'Héritage chrétien du Canada (PHCC) a été lancé en Colombie-Britannique en 1986, par des défenseurs de la rigueur budgétaire et de la famille traditionnelle. Bill Stilwell en a été le premier président. Beaucoup de ses membres originels ont d'abord été proches des progressistes-conservateurs, auxquels ils reprochaient de négliger certaines questions essentielles au maintien des valeurs et des structures familiales traditionnelles au Canada. De nombreux adhérents du PHCC s'opposent fermement à l'avortement et dénoncent le point de vue des trois grands partis sur cette question.

Le congrès national constitutif du parti s'est tenu à Hamilton (Ontario) en 1987. Plus de 500 délégués ont alors adopté les principes directeurs, le programme et la constitution du PHCC. Parmi ses principes fondamentaux figurent le gouvernement civil selon les préceptes bibliques et la promotion de politiques fiscales et sociales conservatrices. En 1988, le parti avait des associations locales dans la plupart des provinces; aux élections fédérales, il était enregistré et a présenté 63 candidats et candidates.

Le Parti réformiste, d'origine populiste, est né du mécontentement des provinces de l'Ouest à l'égard de la politique du gouvernement progressiste-conservateur de la fin des années 80. Au printemps 1987, Preston Manning, John Muir et Stan Roberts ont créé un mouvement non partisan pour les droits de l'Ouest, appelé Western Reform Association (WRA). L'action de celui-ci portait surtout sur des politiques fédérales critiquées par les Canadiens et Canadiennes de l'Ouest et sur la faible influence que ces derniers exerçaient sur les institutions centrales du gouvernement fédéral. Lors d'une assemblée tenue en mai 1987, 76 % des délégués de la WRA ont voté pour la formation d'un nouveau parti qui défendrait ses positions devant les électeurs et électrices de l'Ouest. En novembre 1987, le Parti réformiste du Canada a tenu son congrès constitutif à Winnipeg et a nommé Preston Manning à sa tête.

Après le déclenchement des élections fédérales de 1988, le Parti réformiste a été officiellement enregistré et a désigné des candidats et candidates dans 72 circonscriptions. Deborah Gray, élue en 1989 en Alberta lors d'une élection partielle, est devenue sa première députée à la Chambre des communes; l'un de ses candidats a aussi reçu le plus grand nombre de

voix dans une élection spéciale organisée pour déterminer quelle personne le gouvernement provincial proposerait au gouvernement fédéral, conformément à l'Accord du lac Meech de 1987, pour combler un poste vacant au Sénat (McCormick 1991, 345).

En 1990, un groupe de députés voués à la promotion de la souveraineté du Québec à la Chambre des communes a formé le Bloc québécois. La plupart de ces élus ont été d'abord membres des groupes parlementaires progressiste-conservateur ou libéral. En août 1990, un candidat du Bloc québécois se présentant sous l'étiquette « indépendant » a remporté une élection fédérale partielle. Selon les règles en vigueur, le Bloc québécois ne pouvait se faire enregistrer sans avoir nommé des candidats et candidates à une élection fédérale dans au moins 50 circonscriptions; son nom n'est donc pas apparu sur le bulletin de vote à l'occasion de ce scrutin.

Le Bloc québécois a énoncé sa mission et ses valeurs dans un manifeste précisant que son mandat consisterait essentiellement « à réaliser la souveraineté du Québec et à aider à la conclusion d'arrangements auxquels elle donnera lieu ».

Le congrès constitutif du Bloc québécois, auquel 400 délégués et déléguées ont participé en juin 1991, a ébauché la constitution du parti, définitivement adoptée deux mois plus tard. Celle-ci prévoit la participation active des membres à l'élaboration du programme. Les délégués au congrès biennal du Bloc québécois déterminent ses orientations générales. Le chef est élu par une majorité de délégués des associations locales et jouit d'une autorité considérable sur les structures du parti. Les membres du Bloc québécois doivent résider au Québec, avoir au moins 16 ans et adhérer aux objectifs du parti.

LES DIMENSIONS PUBLIQUE ET PRIVÉE DES PARTIS POLITIQUES

Les partis politiques canadiens sont essentiellement des organisations privées. Ils l'ont toujours été et devraient le demeurer pour d'excellentes raisons. Les citoyens et citoyennes doivent pouvoir s'associer librement à des fins politiques. La loi régissant les activités des partis doit donc éviter d'envahir leur vie interne et d'entraver le droit de libre association des particuliers. Parallèlement, les partis assument des responsabilités cruciales dans le processus électoral et forment une composante à part entière de tout régime démocratique. Pour certaines raisons, par conséquent, les partis méritent d'être reconnus de façon particulière par la loi et doivent être soumis à une certaine réglementation.

La constitution et la structure des partis

La structure des grands partis canadiens reflète non seulement les traditions parlementaires et la nature fédérale du pays mais encore les tensions internes qu'ils rencontrent en essayant de concilier les besoins divergents de leur groupe parlementaire, de leur état-major électoral, et de leurs associations à l'échelon national, provincial et local.

Structure et organisation

La structure fondamentale des partis politiques reflète leurs efforts pour faire coïncider action et objectifs. Elle est aussi tributaire des faibles niveaux de participation politique qui limitent le nombre des bénévoles disponibles. Les partis doivent confier la plupart des tâches organisationnelles à leurs permanents et à leur personnel rémunéré. Les grands partis ont un but essentiellement électoral : prendre le pouvoir. Les autres, comme le parti de l'Héritage chrétien du Canada et le Parti vert, visent plutôt à promouvoir certaines valeurs et, à long terme, à conscientiser la population. À cet égard, ces nouveaux partis ressemblent beaucoup au CCF des premiers jours.

Les structures clés des grands partis comprennent les instances dirigeantes – y compris les responsables des campagnes électorales nationales – et les ailes parlementaire et extra-parlementaire, y compris les associations de circonscription et les membres de la base. Les distinctions qui existent entre ces éléments expliquent la tension fondamentale au sein du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique, qui sont pris entre la volonté de transparence, de débat collectif et d'autonomie des associations locales et le souci de souplesse législative et d'efficacité administrative. Étant d'abord des machines électorales, les forces en faveur de l'efficacité administrative ont fini par prévaloir dans des domaines essentiels axés sur les campagnes électorales nationales. En outre, les chefs de parti ont tendance à dominer non seulement l'aile extra-parlementaire mais aussi le groupe parlementaire. La personnalité des chefs domine tellement les campagnes électorales que la structure des partis s'organise désormais, dans une grande mesure, autour des chefs (R. Pelletier 1991 CR).

Les trois grands partis se sont dotés de structures globalement semblables. Dans chacun, le congrès biennal est considéré comme l'instance suprême. Entre les congrès, c'est l'exécutif national ou, dans le cas du NPD, le conseil du parti fédéral, qui prend les décisions. Mais les comités exécutifs ou de direction ainsi que les bureaux nationaux détiennent généralement le vrai pouvoir. En période électorale, celui-ci est exercé par les comités de campagne nationaux, qui font appel aux principaux permanents et permanentes et à des figures dominantes du parti, par exemple des ministres.

Malgré le pouvoir qu'exercent les chefs de parti et malgré les structures qui jouent apparemment en leur faveur, les activités d'un parti ne sont pas toutes contrôlées par une équipe de gestion centrale. Les instances dirigeantes ont étonnamment peu de contrôle sur certaines activités essentielles, notamment la sélection des candidats et candidates.

Les trois grands partis sont aussi obligés de traiter avec leurs ailes provinciales, constituées pour prendre le pouvoir à l'échelle provinciale. La nature du fédéralisme canadien complique l'établissement des structures nécessaires à cet égard. En effet, les partis doivent tenir compte, au plan structurel, du fait que les électeurs et électrices et leurs membres peuvent avoir des préférences différentes au niveau fédéral et au niveau provincial. Il existe souvent de vives tensions entre le gouvernement fédéral et des

gouvernements provinciaux, même quand la formation politique au pouvoir est la même aux deux paliers.

Le besoin de concilier ces paramètres fédéraux-provinciaux est lourd de conséquences pour la participation des membres à la vie du parti et pour l'organisation d'activités telles que les mises en candidature. Si les trois partis affrontent les mêmes difficultés dans leurs rapports avec leurs branches provinciales, chacun a trouvé une solution différente pour résoudre structurellement ce problème.

Les progressistes-conservateurs fonctionnent avec des partis différents à l'échelle fédérale et provinciale, même si tous les membres progressistes-conservateurs des assemblées législatives provinciales ont automatiquement le statut de délégués aux congrès du parti fédéral. Ce dernier emploie aussi, normalement, un organisateur provincial dans chaque province. Dans les provinces de l'Atlantique, cet organisateur partage les bureaux et le personnel du parti provincial. Dans les six autres provinces, le parti maintient des bureaux séparés. Le parti fédéral entretient des liens directs avec les associations de circonscription fédérales sans passer par le niveau provincial.

Chaque province est représentée au sein du comité exécutif de l'exécutif national par un vice-président, lequel n'est pas nécessairement lié au parti provincial. Bien que les chefs des partis provinciaux ainsi que le président, la présidente de l'association des femmes, le président ou la présidente de l'aile jeunesse et les vice-présidents de chaque association provinciale siègent au sein de l'exécutif national, cet organe se réunit rarement (Dyck 1991 CR). C'est le comité exécutif de l'exécutif national, dont les réunions sont plus fréquentes, et en particulier son comité de direction, qui prend les décisions essentielles. Ce dernier peut agir au nom du comité exécutif dans l'intervalle des réunions de celui-ci et détient donc, *de facto*, le pouvoir de prendre les décisions importantes concernant le fonctionnement du parti. L'absence relative de liens formels avec les partis provinciaux laisse le Parti progressiste-conservateur libre de choisir ses orientations nationales et de maintenir des relations informelles avec des partis non conservateurs à l'échelle provinciale.

De 1932 à 1968, le Parti libéral du Canada s'est appelé Fédération libérale nationale du Canada; à certains égards, c'est encore une fédération de dix unités provinciales, et deux territoriales. Dans les quatre provinces dites « autonomes » – Québec, Ontario, Alberta et plus récemment Colombie-Britannique – le Parti libéral fédéral coexiste avec le parti provincial. Il est représenté par des associations provinciales, par exemple le Parti libéral du Canada (Ontario) en Ontario et par le Parti libéral du Canada (Québec) au Québec. Par rapport au parti national, ces associations ont des responsabilités séparées ou conjointes en matière de collecte de fonds, de réglementation des mises en candidature, d'élaboration de programme, d'adoption de résolutions pour les congrès d'orientation et de tenue des listes d'adhérents. Chacune de ces associations provinciales a sa propre constitution. Cependant, en cas de conflit avec la constitution du parti national, c'est cette dernière qui a préséance.

Dans les autres provinces et les territoires, la structure du Parti libéral est intégrée – au sein de partis appelés « unitaires » ou « conjoints » – et l'organisation provinciale fait office de succursale du parti fédéral. Dans la plupart des provinces de l'Ouest, la moitié provinciale du parti conjoint est faible, voire inexistante, ce qui signifie que le parti intégré n'a de sens que dans les quatre provinces de l'Atlantique. Le Parti libéral a cependant des bureaux séparés au Québec, en Ontario et en Alberta et des bureaux de collecte de fonds à Terre-Neuve et en Colombie-Britannique (Wearing 1988, 183). En outre, 12 présidents régionaux siègent au bureau national.

Avant 1990, on ne pouvait devenir membre du Parti libéral national, dans les provinces ayant des partis conjoints, qu'en adhérant aux deux partis, fédéral et provincial. Depuis la modification de la constitution du parti, il est possible d'adhérer directement à la formation fédérale partout, par le truchement des associations de circonscription. Finalement, même dans les provinces « intégrées », il reste peu d'associations de circonscription conjointes fédérales-provinciales. Là où elles existent, l'une a tendance à n'être qu'une enveloppe structurelle pour l'autre. C'est le cas au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, « où les associations de comté provinciales sont les véritables moteurs de l'activité » (Dyck 1991 CR).

Des trois grands partis, le Nouveau Parti démocratique est celui qui possède la structure la plus intégrée, avec des organisations conjointes partout, sauf au Québec. Bien qu'elle n'utilise pas le terme confédération, sa constitution (qu'elle nomme statuts) prévoit un parti provincial autonome dans chaque province. Les partis provinciaux ne sont pas représentés au sein de l'exécutif fédéral mais le conseil fédéral comprend le ou la chef, le président ou la présidente, plusieurs députés et députées, les représentants et représentantes de divers syndicats, le ou la secrétaire et le trésorier ou la trésorière de chaque parti provincial, ainsi que trois représentants supplémentaires de chaque section provinciale. Le conseil est passé d'environ 110 à 175 membres, ces dernières années, pour permettre une représentation élargie des femmes et des groupes autochtones et ethnoculturels. L'adhésion au parti provincial confère l'adhésion automatique au parti fédéral. Les bureaux provinciaux, ainsi que leurs directions et congrès, servent aux deux paliers. Depuis quelques années, on s'inquiète au NPD de ce que les associations provinciales accaparent l'attention et l'énergie des membres. En conséquence, on a créé récemment dans la plupart des provinces un conseil des circonscriptions fédérales afin de secouer la léthargie qui semble gagner le parti fédéral aux niveaux des provinces et des circonscriptions entre deux élections fédérales (Dyck 1991 CR).

En 1989, des modifications ont été apportées à la constitution du parti pour établir la séparation entre le NPD du Canada (Québec) – l'aile provinciale du parti fédéral – et le Nouveau Parti démocratique du Québec, formation politique œuvrant uniquement à l'échelle provinciale. Au Québec, il était désormais possible d'appartenir à un parti provincial autre que le NPD, tout en demeurant membre du parti fédéral, ce qui est interdit dans les

autres provinces. En août 1990, quand le parti provincial du Québec a refusé d'appuyer le candidat fédéral dans une élection partielle, le parti fédéral a coupé tous ses liens avec l'aile provinciale.

Lorsque les deux partis ayant des structures fédérales-provinciales totalement ou partiellement intégrées collectent des fonds en vertu des règles concernant les crédits fédéraux d'impôt sur le revenu, l'aile provinciale peut utiliser ces fonds pour les élections provinciales, voire municipales. La Loi n'aborde pas clairement la question, mais les responsables financiers d'au moins deux partis ont exprimé leurs préoccupations quant aux abus éventuels pouvant résulter de l'absence de dispositions législatives ou de directives claires à ce sujet (Dyck 1991 CR).

Pour sa part, le Parti réformiste du Canada n'est pas encombré d'ailes provinciales, ayant renoncé au pouvoir de niveau provincial. Les organes de décision centraux du parti sont l'assemblée, qui se tient au moins tous les deux ans, et le conseil exécutif. En théorie, l'assemblée peut décider de la plupart des questions mais en pratique le pouvoir appartient au conseil exécutif. Ce dernier comprend le ou la chef du parti, les directeurs ou les directrices provinciaux et territoriaux, le directeur général ou la directrice générale de la caisse du parti, et les représentants et représentantes des provinces et territoires où existent des associations de circonscription.

La constitution du Parti réformiste du Canada contient une disposition unique sur les référendums : elle prévoit que des membres du parti « peuvent prendre l'initiative d'un référendum, au nom de l'ensemble des membres, en adressant une pétition, signée par au moins 5 % des membres, au secrétaire du parti » (par. 8[*b*]). Un référendum peut porter sur « toute question constitutionnelle, sociale, économique ou politique importante » (par. 8[*a*]). Il importe cependant de signaler que les résultats d'un référendum n'ont qu'une valeur consultative et n'engagent ni le chef du parti, ni le conseil exécutif. Dans l'ensemble, le ou la chef du Parti réformiste a plus de pouvoir que ceux de la plupart des autres partis. « Entre les assemblées, la politique et les objectifs provisoires du parti sont établis par son chef, après consultation et approbation du conseil exécutif » (par. 1[*d*]), à condition que les principes du parti soient respectés.

Le Parti libéral et le NPD ayant des structures fédérales, leur constitution laisse aux ailes provinciales le soin d'établir les procédures locales d'investiture. Cette décentralisation entraîne des pratiques diverses au sein du même parti et entrave les efforts des instances nationales, qui encouragent les associations locales à modifier leur processus de mise en candidature. Par exemple, le NPD de la Colombie-Britannique s'est doté de dispositions sur les appels dans les courses à l'investiture, alors que le Manitoba n'en a pas. De même, la constitution des libéraux fédéraux de l'Ontario réglemente le financement des campagnes d'investiture, tandis que celle du parti du Nouveau-Brunswick ne le fait pas (Carty et Erickson 1991 CR).

Précisons que, même si la constitution du Parti progressiste-conservateur et du Parti réformiste établit des liens directs entre les associations de

circonscription et le parti national, aucun des deux n'est plus centralisé que le Parti libéral ou le Nouveau Parti démocratique en ce qui a trait aux mises en candidature. Fondamentalement, on laisse aux associations de circonscription le soin d'établir les règles dans leur propre constitution, sauf celles concernant l'âge minimum des membres, leur qualité de résident de la circonscription visée et le délai minimum pour l'annonce des assemblées d'investiture. La constitution nationale du Parti réformiste exige que les membres locaux « fassent une recherche approfondie pour trouver le meilleur candidat » (par. 4[*a*]). On pourrait voir là un contrôle centralisé plus fort que dans les autres partis mais, en fait, l'association de circonscription conserve son droit traditionnel de choisir son candidat. Parmi les autres partis, c'est celui de l'Héritage chrétien du Canada qui s'est doté des règles les plus complètes régissant les procédures d'investiture dans les associations de circonscription, le fonctionnement des conseils provinciaux et territoriaux et le caucus des jeunes. Par exemple, sa constitution exige que les membres résident dans la circonscription de l'association locale. Elle précise la durée du mandat des membres du bureau des associations et des conseils, et la fréquence des réunions du bureau et des membres des associations de circonscription.

L'organisation des trois grands partis tient également compte de facteurs autres que territoriaux. En 1973, le Parti libéral a créé une Commission des femmes et une Commission nationale des jeunes. Le Parti progressiste-conservateur dispose d'une Fédération des jeunes progressistes-conservateurs du Canada et d'une Fédération nationale des femmes progressistes-conservatrices, et le Nouveau Parti démocratique d'une section de jeunes, les Jeunes néo-démocrates du Canada ainsi que d'un Comité de participation des femmes, lequel est chargé de favoriser la participation des femmes à tous les échelons du parti. La création de comités spéciaux et de commissions pour le multiculturalisme et pour les questions autochtones chez les grands partis montre comment ceux-ci réagissent, sur le plan structurel, aux problèmes d'actualité. C'est seulement dans les années 60 que ces entités particulières ont commencé à jouer un rôle en tant qu'organisations à part entière à l'intérieur d'un parti. Aujourd'hui, ils participent davantage à la gestion des processus et des activités de leurs formations politiques.

Ces clientèles sectorielles existent à l'intérieur de chaque parti, mais le Nouveau Parti démocratique se doit aussi de prévoir une place pour le monde syndical. À l'origine, le parti constituait en effet un regroupement d'intérêts sociaux et économiques. Dès le départ, le monde syndical a joué un rôle spécial au sein du NPD, lui offrant un soutien financier, des bénévoles, des salles de réunion et un appui public. La constitution nationale du NPD reconnaît les liens privilégiés du parti avec le mouvement syndical. Son alinéa 8(1)*f*) stipule que le conseil comprendra « un-e membre représentant chacune des 15 organisations affiliées qui regroupent le plus grand nombre de membres affiliés ». En fait, cette disposition assure aux syndicats 15 représentants au conseil puisqu'ils forment les plus importantes

organisations affiliées au NPD. D'après Keith Archer, les leaders syndicaux « occupent approximativement 20 à 25 % des postes de cadres et de permanents » du parti (Archer 1990, 30). Pourtant, selon lui, « seule une proportion minime, et décroissante, des syndiqués du Canada appartient à des sections locales affiliées au NPD » (Archer 1990, 71).

Un des outils de gestion les plus importants de toute grande organisation publique est sa constitution. Elle établit généralement la structure et la répartition du pouvoir au sein de l'organisation, énonce ses valeurs et objectifs, et précise les droits et devoirs de ses membres et de ses responsables. Elle est également importante pour les instances dirigeantes, qui en tirent le pouvoir dont elles ont besoin pour agir, pour gérer les activités de l'organisation et, en particulier, pour créer une culture collective et mobiliser les membres autour d'objectifs communs.

Pour que la constitution joue ce rôle, il doit y avoir une concordance satisfaisante entre ses dispositions et les pratiques de l'organisation. Un écart trop grand entre les deux peut conduire au désenchantement et à une crise de pouvoir dans les moments critiques.

À des degrés divers, les trois grands partis souffrent du fait qu'en pratique leur constitution officielle ne coïncide pas totalement avec les structures en place. De plus, ces constitutions donnent à leurs leaders des moyens limités de mobilisation des troupes. Dans certains domaines, aucune règle n'indique le comportement à suivre. Dans d'autres, les pratiques ou les normes locales contreviennent manifestement à la constitution mais l'on fait peu d'efforts, sinon aucun, pour imposer le respect des règlements. Finalement, avec l'autonomie structurelle des associations locales, les chefs de parti peuvent difficilement intervenir dans la désignation des candidats et candidates.

En fait, leur seul pouvoir réel à cet égard est celui que leur confère la loi, laquelle exige qu'ils accréditent le candidat ou la candidate officiel de chaque circonscription. S'ils refusent un tel assentiment, on les taxe d'ingérence. Les constitutions des partis offrent malheureusement peu de solutions de compromis susceptibles de favoriser leurs objectifs dans des domaines tels que la désignation des candidats et candidates.

Le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur se sont montrés préoccupés de certaines pratiques, jugées abusives, en matière de sélection des candidats et candidates aux élections et de délégués et déléguées aux congrès de direction. Ils ont aussi ressenti la nécessité plus générale de moderniser leurs constitutions en fonction de l'évolution des circonstances. Le Parti libéral a ainsi mis sur pied en juin 1990 la Commission de la réforme du Parti libéral, chargée d'examiner plusieurs questions importantes de structure. On s'interroge toutefois sur la capacité des trois grands partis de résoudre les problèmes auxquels ils font face.

En raison notamment de la nature fédérale du système politique canadien, les règles et leurs modalités d'application varient considérablement à l'intérieur de tous les partis. Plusieurs questions méritent d'être posées à ce sujet. Ces différences conviennent-elles à des partis nationaux qui luttent

pour le pouvoir à l'échelle nationale ? Les constitutions des partis favorisent-elles la confiance du public dans notre système électoral, alors qu'elles régissent très peu des activités aussi cruciales que la désignation des candidats et candidates ? Finalement, la structure et la constitution des partis contribuent-elles vraiment à la construction d'une communauté de membres plus large et plus active, et à sa mobilisation autour d'objectifs jugés importants par les partis nationaux ?

L'enregistrement des partis politiques

La reconnaissance légale des partis

Ce n'est qu'en 1970 que la *Loi électorale du Canada* a reconnu pleinement le rôle des partis politiques dans les élections. Auparavant, la Loi s'appliquait uniquement aux candidats et candidates. En 1874, la *Loi sur les élections fédérales*, qui a introduit la doctrine de l'« agency » (apparue en Grande-Bretagne en 1854), a rendu chaque candidat et son agent ou son agente officiel responsables de la déclaration de leurs dépenses électorales. Cette doctrine de l'« agency » ne s'appliquait pas aux partis.

À partir des années 20, des changements de procédure à la Chambre des communes, suscités notamment par la présence de plusieurs partis d'opposition, ont entraîné la reconnaissance implicite de l'existence des partis (Courtney 1978). C'est toutefois dans la *Loi sur la radiodiffusion* de 1936 que se trouve la première reconnaissance explicite des partis, le législateur donnant plein pouvoir à la Société Radio-Canada pour répartir du temps d'antenne « entre tous les partis et candidats rivaux d'après une base équitable ». Dans les années 50, on voit apparaître dans le compte rendu officiel des débats (le *Hansard*) une annexe séparée indiquant l'appartenance politique des députés. En 1963, une modification à la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* reconnaît officiellement l'existence des partis en accordant une rétribution spéciale aux dirigeants de partis parlementaires, autres que le premier ministre et le chef de l'opposition officielle. D'autres modifications de procédure s'ensuivent, qui accordent un droit d'intervention aux porte-parole de chaque parti d'opposition à la Chambre. Dans son rapport de 1966, le Comité sur les dépenses électorales de la Chambre des communes recommande l'enregistrement des partis et l'application du principe de l'« agency » non seulement aux candidats et candidates, mais aussi aux partis. Ces modifications sont adoptées par modification à la *Loi électorale du Canada* en 1970 et en 1974.

La *Loi électorale*, dont les dispositions sur l'enregistrement n'ont fondamentalement pas changé depuis, prévoit une réglementation qui, par la procédure d'enregistrement, permet aux partis d'avoir accès aux fonds publics par le biais des crédits d'impôt sur le revenu, du remboursement partiel des dépenses électorales et de temps d'antenne gratuit sur les ondes publiques, cette réglementation les oblige en même temps à rendre compte de leurs activités financières chaque année et après chaque élection. La

procédure actuelle d'enregistrement prévoit également l'identification des partis sur les bulletins de vote, la protection des noms et sigles utilisés par les partis, et l'obligation pour tout chef de parti de parrainer son candidat ou sa candidate officiel dans chaque circonscription.

Dans l'ensemble, la *Loi électorale du Canada* considère les partis comme des organisations ayant pour rôle exclusif de participer aux élections. À l'exception des crédits d'impôt, les partis enregistrés ne reçoivent des fonds publics que pour leurs activités électorales. Il importe de souligner que le processus d'enregistrement actuel ne tient compte ni de l'activité des partis entre les élections, ni des associations de circonscription et du rôle crucial qu'elles jouent.

Les partis jouissent également d'une reconnaissance légale dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, qui stipule que les partis représentés à la Chambre des communes et comptant officiellement au moins 12 députés (par. 62[*b*]) sont reconnus comme des organisations ayant un rôle et des responsabilités permanents et reçoivent des fonds pour financer les activités parlementaires de leurs chefs. En vertu de règles établies par le Comité de régie interne des Communes, les partis reçoivent également une subvention annuelle pour financer leurs activités de recherche et leurs recherchistes. En 1968, on a octroyé des crédits de recherche pour la première fois aux formations d'opposition et le principe a été étendu au parti gouvernemental en 1979. C'est le Comité de régie qui établit les budgets de recherche et les critères de financement. La subvention annuelle attribuée à ce titre dépend du nombre d'élus et élues du parti visé. Il appartient au Comité de décider si les partis ayant moins de 12 membres reconnus doivent recevoir une aide. Pour l'exercice 1991, le Parti libéral a reçu pour son bureau de recherche 926 700 $, le Nouveau Parti démocratique 647 000 $ et le Parti progressiste-conservateur 1 085 800 $. Les partis reçoivent donc des fonds publics en plus du remboursement de leurs dépenses électorales.

Les partis disposent donc au Parlement des ressources nécessaires à des travaux continus de recherche et développement en matière politique. Au Parlement, les partis sont considérés comme des organisations dont le rôle ne se limite pas aux périodes électorales, par contraste avec leur statut selon la *Loi électorale du Canada*. Les subventions annuelles de recherche sont octroyées aux partis, non aux députés. Cette méthode d'attribution des fonds constitue une reconnaissance implicite, sinon explicite, de la place qu'occupent les partis dans les débats d'idées et les choix politiques. En pratique, les recherches effectuées par leurs ailes parlementaires se concentrent sur les besoins à court terme des débats parlementaires ou de la période des questions; elles s'étendent rarement aux problèmes de fond. Le financement ne sert ni à l'éducation politique, ni à la promotion des thèses des partis sur des questions d'intérêt général.

Comparaison avec des pays étrangers

À l'étranger, la reconnaissance et la réglementation légales des partis varient considérablement, mais deux traits essentiels les caractérisent. Premièrement,

dans beaucoup de pays, notamment aux États-Unis, la réglementation des activités internes des partis est plus étendue et détaillée qu'au Canada. Deuxièmement, même dans les pays où la reconnaissance légale des partis est limitée, il existe souvent une législation destinée à protéger le rôle unique que jouent les partis dans le fonctionnement de la démocratie.

En Grande-Bretagne, il n'y a ni enregistrement des partis ni subventions publiques (sauf du temps d'antenne gratuit). En revanche, le rôle particulier des partis britanniques est reconnu par des mesures telles que l'interdiction complète de la publicité électorale radiodiffusée en période électorale, interdiction qui s'applique à tous, les groupes d'intérêt aussi bien que les candidats.

En Australie, la procédure légale d'enregistrement établit une distinction entre les partis parlementaires et ceux qui ne le sont pas. Un parti non parlementaire peut être enregistré s'il a au moins 500 membres et une constitution officielle; sa demande d'enregistrement doit être présentée par son ou sa secrétaire et au moins 10 membres du parti. Un parti parlementaire doit en plus compter au moins un élu ou une élue au Parlement national ou à l'assemblée législative d'un État. Si ces conditions sont respectées, les partis enregistrés ont droit à un remboursement limité de leurs dépenses électorales. L'objectif fondamental de la loi australienne a donc été d'établir les règles du financement public des partis.

Aux États-Unis, le *Federal Election Campaign Act of 1971* comporte cette définition d'un parti : « association, comité ou organisation qui désigne comme candidat à tout mandat fédéral une personne dont le nom figure sur le bulletin de vote en tant que candidat de cette association, comité ou organisation » (par. 431[16]). Toute organisation répondant à cette définition est assujettie à la réglementation fédérale sur la divulgation des dépenses électorales. Des règles détaillées, variables selon les États, régissent l'accès des partis fédéraux aux élections primaires et le déroulement de ces élections. Donc, si la loi fédérale n'accorde qu'une reconnaissance limitée aux partis, bon nombre de leurs activités, comme les mises en candidature, sont étroitement réglementées.

Les modalités d'inscription des partis sur les bulletins de vote relèvent aussi des États. À une exception près, tous obligent les candidats et candidates des petits partis ainsi que les indépendants et indépendantes à passer par un processus onéreux de pétition pour que leur nom et leur appartenance politique figurent sur les bulletins. Dans la plupart des cas, les candidats démocrates et républicains sont dispensés de cette exigence. On peut voir là une forme déguisée de protection de l'hégémonie des deux grands partis.

En Allemagne, le statut légal des partis est plus élaboré. La *Loi fondamentale* (qui est la Constitution allemande adoptée en 1949) confirme le rôle crucial des partis dans le processus démocratique et établit les règles fondamentales du jeu politique. Les partis peuvent être librement constitués; leur structure interne doit se conformer aux principes démocratiques; ils doivent rendre publiques leurs sources de financement (par. 21[1]). La

Loi fondamentale précise également que les « modalités [des règles concernant les partis] seront réglées par des lois fédérales » (par. 21[3]). Beaucoup de ces « modalités » ont ensuite été regroupées et entérinées par la *Loi sur les partis politiques* de 1967. La *Loi électorale fédérale* adoptée en 1956 comporte également des dispositions s'appliquant aux partis. La *Loi sur les partis politiques* définit ceux-ci comme des « associations de citoyens qui, sans limitation de temps ou pour une longue durée, influent sur la formation de la volonté politique ... et entendent participer à la représentation du peuple ... pourvu que l'ensemble des circonstances de fait qui leur sont propres ... présentent une garantie suffisante du sérieux de [leurs] objectifs » (par. 1[2]), par la taille de leur organisation, le nombre de leurs membres et l'ampleur de leur popularité.

Sur le plan pratique, un parti allemand doit participer aux élections au niveau fédéral et des États et maintenir une administration permanente. Toute organisation ayant ces deux caractéristiques est soumise à la *Loi sur les partis politiques*, qui dote ces derniers de capacités légales, notamment du droit d'intenter des poursuites et d'être poursuivi. La *Loi sur les partis politiques* comporte également des dispositions détaillées sur leur organisation interne, la tenue de réunions, la procédure de vote interne (c'est-à-dire le scrutin secret), les droits des membres et les procédures d'appel. Cependant, en vertu de cette loi, les partis allemands sont essentiellement tenus à l'autoréglementation. Ce n'est qu'en prouvant que le fonctionnement interne d'un parti ou sa constitution ne sont pas démocratiques qu'on peut le faire comparaître devant la Cour constitutionnelle fédérale et le déclarer illégal. Le rôle des directeurs et directrices du scrutin fédéraux et leur pouvoir de sanction se limitent à l'application du règlement exigeant que les partis leur communiquent leur constitution et le nom des membres de leur comité exécutif. La *Loi sur les partis politiques* régit également les modalités et le taux de remboursement des dépenses électorales.

En France, la Constitution et des dispositions législatives spécifiques établissent le droit des citoyens et citoyennes de créer une organisation politique et reconnaissent la place particulière des partis. L'article 4 de la Constitution stipule que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. » Durant les campagnes électorales, la publicité des partis est autorisée uniquement aux emplacements prévus pour les affiches électorales, et dans le cadre du temps d'antenne attribué par l'État. Cette disposition s'applique pendant les trois mois précédant le premier jour du mois des élections. Pour recevoir des dons déductibles du revenu imposable, les partis doivent nommer un agent ou une agente officiel et présenter à intervalles réguliers un rapport financier aux autorités compétentes. Le financement direct par l'État est également prévu, mais seulement pour les partis détenant au moins un siège à l'Assemblée nationale ou pour les parlementaires qui se déclarent membres d'un parti. En 1990, 830 des 896 membres

de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont déclarés membres de 29 partis différents. Bref, la mission et les devoirs des partis sont inscrits dans la Constitution; leur rôle est protégé et le caractère juste et équitable des élections est assuré par des restrictions appliquées à la publicité politique durant les campagnes, notamment par l'interdiction de toute publicité ne provenant pas des partis eux-mêmes.

Plusieurs pays reconnaissent de manière spéciale la contribution des partis au fonctionnement démocratique. Les pays ayant en particulier souffert de troubles politiques ou de dictature affirment clairement dans leur Constitution l'existence et les responsabilités des partis. C'est le cas non seulement de l'Allemagne, mais aussi de l'Italie et de la Grèce. Ailleurs, la reconnaissance légale des partis, généralement par le truchement d'une procédure d'enregistrement, est liée au financement public. Enfin, aux États-Unis, la loi fédérale ne reconnaît que partiellement les partis mais une réglementation détaillée de leurs activités apparaît dans les lois des États. Tous ces pays reconnaissent donc que les partis contribuent à leur façon à assurer la pérennité du régime démocratique.

Comparaison entre les provinces

En introduisant la procédure d'enregistrement, la *Loi électorale du Canada* a marqué un tournant dans la vie politique canadienne. Depuis lors, la plupart des gouvernements provinciaux ont adopté des lois semblables. La loi fédérale oblige les partis à se faire enregistrer durant la période électorale et n'exige pas l'enregistrement des associations locales. Tablant sur l'exemple fédéral, l'expérience acquise et le contexte local, les gouvernements provinciaux ont affiné le modèle fédéral. Il est donc utile d'examiner les dispositions qu'ils ont adoptées puisqu'elles reflètent l'évolution des valeurs et attentes de la population canadienne.

Dans sept des dix provinces – Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique – les partis peuvent se faire enregistrer entre les élections. Les conditions d'enregistrement figurent au tableau 5.5. Deux autres provinces, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard, ont adopté une procédure d'enregistrement pour les partis mais l'enregistrement – ou, dans le cas de la Nouvelle-Écosse, la reconnaissance officielle – ne peut se faire qu'en période électorale. À Terre-Neuve, les partis ne sont pas explicitement reconnus par la *Loi électorale* de la province qui ne leur attribue d'ailleurs aucune subvention publique, directe ou indirecte.

Cinq provinces se sont dotées de dispositions d'enregistrement des associations de circonscription. L'*Election Finances Reform Act* de l'Ontario a été le premier à introduire ce mécanisme en 1975. Le Québec en a adopté les principes dans sa loi de 1977 et l'Alberta a choisi des dispositions similaires à celles de l'Ontario la même année. La *Loi sur le financement de l'activité politique* votée par le Nouveau-Brunswick en 1978 prévoit aussi la divulgation des finances des associations de circonscription enregistrées. En

Colombie-Britannique, les associations locales des partis enregistrés qui veulent délivrer des reçus d'impôt doivent se faire enregistrer auprès du Commissaire de l'impôt sur le revenu. Notre recherche montre que les critères d'enregistrement font partie du système réglementaire en vigueur dans ces provinces, qu'ils fonctionnent bien et ne constituent pas un fardeau pour les associations locales (Barrie 1991 CR; Johnson 1991 CR; Massicotte 1991 CR; Mellon 1991 CR).

Tableau 5.5
Enregistrement des partis politiques : comparaison fédérale-provinciale

Province	Enregistrement obligatoire	Enregistrement entre les elections	Enregistrement des associations locales
Canada (fédéral)	X		
Colombie-Britannique[a]	X	X	X
Alberta	X	X	X
Saskatchewan	X	X	
Manitoba	X	X	
Ontario	X	X	X
Québec	X	X	X
Nouvelle-Écosse[b]	X		
Nouveau-Brunswick	X	X	X
Île-du-Prince-Édouard	X		
Terre-Neuve			

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

[a]Les partis, les candidats et candidates et les associations de circonscription qui veulent délivrer des reçus d'impôt doivent se faire enregistrer auprès du commissaire à l'impôt sur le revenu, Direction du revenu, à Victoria.

[b]Les partis peuvent se faire enregistrer entre les élections, mais les « partis reconnus » ne peuvent le faire que lorsqu'une élection est déclenchée. Les partis doivent être reconnus pour délivrer des reçus d'impôt.

L'enregistrement des associations de circonscription ne prétend pas être seulement un mécanisme comptable lié à la présentation de rapports financiers et au droit d'émettre des reçus d'impôt. À cet égard, l'expérience ontarienne est éclairante. Dans son quatrième rapport, publié en 1975, la Commission Camp (Ontario Commission on the Legislature) a reproché aux associations de circonscription d'être faibles et mal organisées. Il a donc préconisé une relance de la vie politique à ce niveau par l'octroi aux associations du droit d'utiliser les crédits d'impôt afin d'accroître leur capacité de collecter des fonds. David Johnson signale que les dirigeants des partis sont unanimement satisfaits du regain de vitalité financière et organisationnelle des associations de circonscription en Ontario, et du rôle accru qu'elles peuvent jouer dans la vie politique (Johnson 1991 CR).

Dans l'ensemble, les mécanismes provinciaux d'enregistrement des partis sont plus souples et offrent notamment aux nouveaux partis la

possibilité de s'inscrire entre les élections (voir le tableau 5.6). Ils tendent aussi à plus d'exhaustivité puisque, dans quatre provinces, ils prévoient l'enregistrement obligatoire des associations de circonscription.

Tableau 5.6
Critères provinciaux d'enregistrement des partis entre les élections

Province	Critères
Colombie-Britannique	Enregistrement auprès de la Direction de l'impôt sur le revenu pour avoir l'autorisation de remettre des reçus d'impôt pour les dons.
Alberta	Trois critères possibles : (1) minimum de 3 sièges à l'Assemblée après les dernières élections; (2) candidats et candidates présentés dans au moins 50 % des circonscriptions durant les élections en cours ou antérieures; et (3) appui populaire confirmé par les nom, adresse et signature d'au moins 0,3 % des électeurs et électrices.
Saskatchewan	Les partis doivent se faire enregistrer auprès du ou de la DGE pour pouvoir solliciter ou recevoir des dons, ou faire des dépenses en leur nom ou en celui de leurs candidats ou candidates. Le DGE peut radier un parti s'il n'a pas présenté au moins 10 candidats ou candidates à la fin de la période d'investiture.
Manitoba	Enregistrement auprès du ou de la DGE selon l'un des 3 critères suivants : (1) 4 sièges ou plus à l'Assemblée; (2) présenter au moins 5 candidats ou candidates aux élections générales; et (3) appui populaire confirmé par une pétition signée par au moins 2 500 électeurs ou électrices. Le DGE peut radier automatiquement tout parti ne présentant pas au moins 5 candidats ou candidates aux élections.
Ontario	Enregistrement selon l'un des deux critères suivants : (1) désigner des candidats ou candidates dans au moins 50 % des circonscriptions après le déclenchement d'élections générales pour être admissible à l'enregistrement; et (2) présenter une demande à la Commission de financement des élections de l'Ontario en fournissant les nom, adresse et signature d'au moins 10 000 partisans ayant le droit de vote.
Québec	Les partis doivent accepter de présenter des candidats ou candidates dans au moins 10 circonscriptions. La demande doit porter les nom, adresse et signature de 1 000 partisans ayant le droit de vote.
Nouveau-Brunswick	Enregistrement auprès du ou de la DGE s'il s'agit d'un parti dont le ou la chef a été élu par un congrès de direction, qui a des associations dans au moins 10 circonscriptions et qui s'engage à présenter des candidats ou candidates officiels dans au moins 10 circonscriptions aux prochaines élections.

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

L'amélioration de la procédure d'enregistrement

Le système actuel de reconnaissance des partis souffre de plusieurs carences.

- Il y a un écart entre les dispositions de la *Loi électorale du Canada* et celles de la *Loi sur le Parlement du Canada*. La première considère les partis comme des machines électorales tandis que la seconde fait bénéficier leurs ailes parlementaires d'un financement public pour leurs activités entre les élections.
- La procédure d'enregistrement ne comporte qu'une seule définition n'établissant aucune distinction entre les petits partis qui ont peu de chances d'atteindre le seuil d'admission au remboursement et les grands partis qui aspirent à former le gouvernement.

- Rien n'est prévu pour enregistrer les associations de circonscription des partis.
- Il y a un écart entre ce que la Loi considère comme un parti légalement enregistré et les critères utilisés par les radiodiffuseurs pour répartir le temps d'antenne.
- Malgré la réglementation des finances électorales, la Loi ne fournit aucun cadre aux pratiques internes des partis. Elle ignore par exemple le problème des critères d'adhésion, à savoir qui peut ou non participer aux activités des partis et saisir les opportunités d'éducation et de débats.

Deux raisons majeures expliquent les préoccupations légitimes du public face à la conduite des partis. La première est que l'État subventionne partis et candidats à travers les crédits d'impôt et le remboursement des dépenses électorales. Aux audiences publiques de la Commission, bon nombre d'intervenants et intervenantes ont fait valoir l'importance de ces subventions publiques pour justifier le souci de la population de voir les partis appliquer, pour la sélection de leurs candidats et candidates et de leurs chefs, des procédures conformes aux normes d'utilisation des fonds publics.

La deuxième raison vient du fait que l'activité des partis exerce une influence profonde sur notre démocratie et, à ce titre, suscite légitimement l'intérêt du public. Les partis jouent un rôle public essentiel puisqu'ils constituent le moyen pour les candidats et candidates de se présenter aux élections, et pour les chefs, voire les premiers ministres, d'être désignés. Leurs activités sont passées au crible des normes et valeurs collectives, comme il se doit. Les partis étant les principaux responsables de la sélection des candidats et des chefs, le public peut légitimement s'interroger sur l'équité des procédures qu'ils emploient :

> Dans le système canadien, la sélection des dirigeants au sein des partis constitue un élément critique de tout le processus démocratique... Voilà pourquoi ce processus de sélection est éminemment public... À titre de membre d'un parti, devenu délégué ayant un droit de vote au congrès de ce parti, j'ai présélectionné au nom de tous les Canadiens et Canadiennes une personne susceptible de devenir premier ministre du pays. (McCarney, Colloque sur la participation active des femmes à la vie politique, 1er novembre 1990)

Les intérêts de la population dépendent clairement de la manière dont les partis remplissent leurs responsabilités publiques. Il est donc raisonnable et légitime que ceux-ci respectent certains principes en matière de constitution, de critères d'adhésion et de transparence financière.

La constitution des partis

Notre analyse des structures, des pratiques et des constitutions des partis a fait ressortir plusieurs problèmes : les constitutions ignorent souvent des

questions importantes telles que l'investiture des candidats et candidates; des différences considérables existent dans les règles et les procédures d'une association de circonscription à l'autre; les dispositions des constitutions relatives aux critères d'adhésion peuvent être ignorées ou outrepassées dans les circonscriptions. Or, ces questions fondamentales ne sont pas abordées par la *Loi électorale du Canada*, qui ne précise pas non plus les raisons pour lesquelles un pa ti doit se faire enregistrer.

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* a rendu les Canadiens et Canadiennes plus sensibles à la primauté de certaines valeurs et idées démocratiques. La Charte est dorénavant le document constitutionnel le plus important du pays; elle énonce les principes démocratiques qui unissent les Canadiens et Canadiennes à titre de membres d'une même société politique. Les partis politiques peuvent s'en inspirer pour établir des constitutions à la fois fonctionnelles et inspirantes. À l'heure actuelle, ces constitutions consistent pour la plupart en une collection de règles et de procédures portant sur les structures et les responsabilités des diverses instances du parti. Elles ne sont certes pas dépourvues de principes mais n'ont pas encore entièrement intégré l'esprit et la lettre de la Charte en ce qui touche leur dynamique interne et leurs activités tant en période électorale qu'en dehors de cette période.

Recommandation 1.5.1

Nous recommandons que les partis politiques enregistrés, dont il convient de reconnaître la primauté dans le système politique canadien et qui sont formés, au nom d'une idéologie et de principes partagés, dans le but de :

> **désigner des candidats et candidates pour les élections à la Chambre des communes; mobiliser l'électorat en faveur de leurs candidats et candidates; appeler leurs membres à débattre du gouvernement démocratique; constituer un lieu où s'élaborent des politiques nouvelles; préparer leurs membres élus à leurs responsabilités parlementaires; et organiser la représentation et la responsabilité du gouvernement au Parlement,**

adoptent chacun une constitution qui favorise les valeurs et pratiques démocratiques dans la conduite de leurs affaires internes, et qui soit compatible avec l'esprit de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La *Loi électorale* devrait reconnaître la diversité des partis sur le plan organisationnel. Parallèlement, les dispositions législatives portant sur l'enregistrement et l'adoption de constitutions démocratiques par les partis devraient englober toute la gamme des activités opérationnelles et financières de tous les partis. Ces exigences devraient s'appliquer non seulement aux instances nationales et aux associations de circonscription, mais

aussi aux associations provinciales des partis fédéraux enregistrés, qui représentent les intérêts du parti dans les provinces concernées et qui, pour ce faire, organisent des activités au moment des élections et entre les élections. Ainsi, peu importe leurs différences, tous les partis seraient tenus de satisfaire aux mêmes exigences générales en matière de procédures et d'administration.

Toute constitution démocratique doit répondre à des normes minimales. On se plaint de l'incohérence des règles et de leur application, de l'impuissance des partis nationaux face aux abus, de la diversité ou de l'absence de procédures d'appel pour arbitrer les litiges et du poids disproportionné accordé à certaines catégories de membres lors de la sélection des délégués et déléguées aux congrès de direction.

Recommandation 1.5.2

Nous recommandons :

a) que la constitution démocratique d'un parti et de ses associations de circonscription enregistrées soit présentée à la Commission électorale du Canada dans le cadre d'une demande d'enregistrement, et comporte les éléments suivants :

1. des dispositions exigeant que les membres qui participent à la désignation d'un candidat ou une candidate à la Chambre des communes, au choix des délégués et déléguées à un congrès de direction, ou à l'élection du ou de la chef du parti, aient qualité d'électeur;

2. des règles claires et cohérentes régissant tous les aspects du processus de sélection des candidats et candidates, des chefs, des délégués et déléguées et des dirigeants et dirigeantes ainsi que l'adhésion des membres du parti;

3. des règles et procédures pour les réunions et les débats;

4. une règle établissant qu'on ne peut voter qu'une fois et à une seule assemblée lors de la désignation des candidats et candidates aux élections, des délégués et déléguées aux congrès de direction ou du ou de la chef du parti, et pour la conduite des affaires d'une association de circonscription;

5. des dispositions permettant l'arbitrage et la résolution des conflits entre les membres et les différentes composantes du parti; et

6. des sanctions spécifiques applicables en cas d'infraction à la constitution et aux règles du parti; et

b) que rien dans les dispositions ci-dessus n'ait pour effet d'empêcher un parti enregistré d'avoir des associations provinciales susceptibles d'exercer une partie ou la totalité des fonctions et des responsabilités du parti national. Le cas échéant, la constitution et le règlement du parti définiront

les pouvoirs des associations provinciales, et la constitution et les règlements des associations provinciales devront être conformes aux exigences de la *Loi électorale du Canada* et être divulgués à la Commission électorale du Canada.

L'enregistrement des partis politiques

Selon la *Loi électorale du Canada*, un parti politique doit désigner des candidats et candidates à une élection fédérale dans 50 circonscriptions pour être enregistré. Une demande d'enregistrement doit parvenir au directeur général ou à la directrice générale des élections soixante jours avant la publication du décret d'élection pour une élection générale. Si sa demande n'est pas faite dans les délais prescrits, le parti ne peut être enregistré que pour l'élection fédérale suivante. Une fois les élections déclenchées, tout parti ayant présenté sa demande à temps et ayant nommé des candidats et candidates dans 50 circonscriptions, peut être enregistré. Le directeur général des élections doit annuler l'enregistrement des partis enregistrés qui n'ont pas désigné des candidats dans au moins 50 circonscriptions trente jours avant le scrutin. Il peut néanmoins en décider autrement si, à son avis, les circonstances le justifient. En 1988, par exemple, le directeur général des élections n'a pas annulé l'enregistrement du parti Crédit social même si ce dernier n'avait pas nommé 50 candidats et candidates. Cette décision fut motivée, pour une part, par la reconnaissance du rôle historique de ce parti dans le processus électoral canadien.

Douze partis enregistrés ont pris part à l'élection fédérale de 1988. Le tableau 5.7 présente la liste de ces partis et du nombre de candidats et candidates présentés par chacun.

Le processus d'enregistrement est lié principalement au cycle électoral. Un nouveau parti qui acquiert une popularité substantielle entre les élections ne peut se faire enregistrer et se trouve ainsi privé des avantages dont bénéficient les partis enregistrés, notamment les crédits d'impôt.

Permettre aux nouveaux partis de se faire enregistrer entre les élections rendrait le système plus juste et équitable, et améliorerait son accessibilité. Cette formule prouverait que les processus électoral et politique sont ouverts aux nouveaux partis qui défendent les intérêts et idéaux de la population différemment des partis existants. Plusieurs provinces autorisent déjà l'enregistrement des nouveaux partis entre les élections; cette proposition est donc réaliste. Les critères d'enregistrement entre les élections devraient cependant être assez rigoureux pour éviter les abus de la part de groupes qui ne seraient pas pleinement déterminés à participer au processus électoral à titre de partis. Les avantages non négligeables qui découlent de l'enregistrement ne doivent pas être exploités à d'autres fins.

La Commission électorale du Canada tiendrait un registre des partis enregistrés. Pour obtenir son enregistrement, un parti devrait non seulement satisfaire aux critères énumérés ci-dessus, mais aussi fournir (conformément au règlement actuel) son nom et son sigle, le nom et l'adresse de son

chef (ou de la personne désignée par son conseil de direction), de ses dirigeants et dirigeantes, de son agent ou agente principal et des vérificateurs externes, l'adresse de son siège social et le nom et l'adresse de l'institution financière où se trouvent ses comptes.

Tableau 5.7
Nombre de candidats et candidates par parti politique enregistré, élections générales fédérales de 1988

Nom du parti	Nombre de candidats et candidates
Parti progressiste-conservateur	295
Parti libéral	295[a]
Nouveau Parti démocratique	295
Parti Crédit social	9
Communist Party of Canada	52
Parti libertarien	88
Parti Rhinocéros	74
Parti vert	68
Confederation of Regions Western Party	52[b]
Parti pour la République du Canada	61[c]
Parti réformiste	72
Parti de l'Héritage chrétien	63

Source : Canada, Directeur général des élections 1989, 59.

[a]Le Parti libéral du Canada a nommé 295 candidats et candidates, mais l'un d'eux s'est désisté avant le jour du scrutin.

[b]Un candidat s'est désisté avant le jour du scrutin.

[c]Deux candidats se sont désistés avant le jour du scrutin.

La Commission électorale n'enregistrerait aucun parti ne satisfaisant pas à toutes ces exigences ou dont le nom ou le sigle serait susceptible d'être confondu avec le nom ou le sigle d'un autre parti enregistré, d'un parti dont la demande d'enregistrement serait en instance, d'un parti dont le nom contiendrait le mot « indépendant » ou encore porterait à confusion vis-à-vis d'un parti déjà enregistré ou représenté à la Chambre des communes.

Nous proposons que l'enregistrement entre les élections soit fondé sur une pétition publique. Un parti souhaitant se faire enregistrer devrait prouver qu'il a le soutien d'un nombre suffisant d'électeurs et électrices qui sont membres en règle du parti. Exiger une pétition permettrait de mesurer la capacité d'un nouveau parti de mobiliser l'électorat à partir d'une large base d'adhérents et adhérentes recrutés entre les élections. Un parti qui obtiendrait la signature d'au moins 5 000 membres ayant qualité d'électeurs et électrices répondrait à ce critère.

Il y a actuellement un écart entre le processus d'enregistrement prévu par la *Loi électorale du Canada*, le traitement des partis parlementaires dans la *Loi sur le Parlement du Canada* et le fonctionnement interne de la Chambre

des communes. Les partis parlementaires ayant 12 députés et députées et plus reçoivent des fonds pour la recherche et pour la rétribution de leurs chefs. On reconnaît l'importante contribution que ces partis peuvent apporter au débat public. La *Loi électorale* devrait reconnaître ce rôle à travers le processus d'enregistrement.

Un parti qui nomme des candidats et candidates dans 50 circonscriptions démontre qu'il veut sérieusement s'engager dans la compétition électorale, à un niveau qui témoigne du succès relativement large de son programme. L'expérience acquise depuis 1974 a montré qu'un tel niveau ne rend l'enregistrement ni trop difficile, ni trop facile à obtenir. Nous pensons que ce seuil devrait continuer de servir de référence pour déterminer quels partis devraient être enregistrés aux termes de la *Loi électorale*.

Recommandation 1.5.3

Nous recommandons :

a) que tout parti soit tenu de fournir pour son enregistrement :
1. le nom complet du parti;
2. son nom, son sigle et son logo, le cas échéant, qui devra figurer sur les documents d'élection; ces indications devront être différentes de celles de tout autre parti enregistré ou représenté à la Chambre des communes au moment où le dossier est soumis ou antérieurement;
3. l'adresse du bureau du parti où sont gardés ses dossiers et où toute communication peut être adressée;
4. les nom et adresse des institutions financières où se trouvent les comptes du parti;
5. les nom et adresse du ou de la chef du parti ou de son leader désigné, qui doit avoir qualité d'électeur;
6. les nom et adresse des dirigeants et dirigeantes du parti, qui doivent avoir qualité d'électeur;
7. les nom et adresse du vérificateur nommé par le parti;
8. les nom et adresse de l'agent ou agente principal du parti;
9. une déclaration écrite, signée de l'agent ou agente principal et des vérificateurs du parti, attestant qu'ils ont accepté d'agir en ces qualités; et
10. un état récent des comptes vérifiés du parti;
b) qu'un parti puisse s'enregistrer n'importe quand avant la publication du décret d'élection s'il :
1. satisfait aux obligations administratives de l'enregistrement;
2. présente sa constitution et son règlement, qui doivent être conformes aux exigences de la *Loi électorale du Canada* et dûment adoptés par les membres du parti réunis en assemblée générale;

3. s'engage à nommer des candidats et candidates dans au moins 50 circonscriptions aux élections fédérales suivantes; et

4. justifie par écrit du soutien de 5 000 membres en règle ayant qualité d'électeur;

c) qu'un parti ayant nommé des candidats et candidates dans au moins 50 circonscriptions, aux plus récentes élections fédérales, ou étant reconnu comme parti parlementaire en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, soit automatiquement enregistré s'il :

1. a déposé sa demande d'enregistrement;

2. a satisfait aux obligations administratives de l'enregistrement énoncées ci-dessus; et

3. a présenté sa constitution et son règlement, qui doivent être conformes aux exigences de la *Loi électorale du Canada* et être dûment adoptés par les membres du parti réunis en assemblée générale; et

d) que la Commission électorale du Canada refuse toute demande d'enregistrement et s'abstienne d'enregistrer tout parti politique entre la date de clôture des mises en candidature et le jour du scrutin.

La *Loi électorale* actuelle prescrit que les partis peuvent être radiés du registre tenu par le directeur général des élections. En cas de dérogations mineures à la Loi ou à la réglementation électorale, ce dernier a peu de latitude, en dehors de la radiation complète, dans l'application ou l'interprétation de la Loi. Dans certaines circonstances, il se peut que la radiation soit une solution trop radicale ou trop difficile à appliquer. La Commission électorale du Canada devrait donc disposer de sanctions intermédiaires moins sévères que la radiation, et du pouvoir d'annuler l'enregistrement d'un parti quand cela se justifierait.

Recommandation 1.5.4

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada soit habilitée à suspendre l'enregistrement d'un parti pour n'importe quelle durée;

b) que cette suspension puisse être prononcée s'il est démontré qu'un parti a enfreint les conditions de son enregistrement;

c) que la radiation du registre soit prononcée lorsque la Commission juge que le parti enregistré a violé les termes de sa constitution ou ne s'est pas conformé aux exigences de la *Loi électorale du Canada*;

d) qu'un parti enregistré ayant nommé des candidats et candidates dans moins de 50 circonscriptions soit suspendu d'office; et

e) qu'un parti enregistré, y compris un parti parlementaire reconnu par la *Loi sur le Parlement du Canada*, qui n'a pas réussi à présenter des candidats et candidates dans 50 circonscriptions, mais en a présenté dans au moins 15, puisse faire inscrire son nom sur les bulletins de vote.

Comme le prévoit la législation en vigueur, la radiation pourrait intervenir sur demande écrite du ou de la chef et de l'agent ou l'agente officiel du parti. Quelle qu'en soit la raison, le solde du compte du parti retournerait au Trésor public après règlement de toutes les dettes impayées. Dans le chapitre 6 du volume 2 de ce rapport, nous exposons en détail les procédures de radiation applicables aux partis.

L'enregistrement des associations de circonscription

L'enregistrement des associations de circonscription a été l'une des questions abordées par le Groupe de travail de la profession comptable sur les finances électorales et des partis à l'échelle locale (la mission et la composition du Groupe sont décrites au chapitre 6). Nous appuyons la recommandation du Groupe voulant que chaque association de circonscription d'un parti enregistré soit tenue de s'enregistrer dès l'entrée en vigueur des dispositions législatives appropriées. Sans cette obligation, le régime d'imputabilité pour les activités financières serait déficient, notamment en ce qui concerne les bénéfices découlant des subventions publiques, par exemple des sommes excédentaires des candidats ou candidates. La possibilité de délivrer des reçus d'impôt aux donateurs et donatrices encouragerait les associations à s'enregistrer. Toutefois, cette incitation n'est pas suffisante; l'enregistrement obligatoire peut seul garantir une transparence complète et dissiper tous les doutes à ce chapitre.

Les associations enregistrées devraient être habilitées à délivrer des reçus d'impôt. Par contre, les associations des partis non enregistrés ne devraient pas être autorisées à s'enregistrer. Les critères d'enregistrement assurent entre autres que les partis respectent certaines normes pour bénéficier du financement public, notamment du droit de délivrer des reçus d'impôt. Accorder cet avantage aux associations de circonscription des partis non enregistrés irait à l'encontre des principes fondamentaux de l'enregistrement et des responsabilités reconnues aux partis enregistrés. En outre, cela permettrait à de telles associations de servir de conduits pour des fonds destinés à un parti national non enregistré. Cependant, il convient de faire une exception pour l'association locale d'un député ou une députée indépendant. Nous abordons cette question au chapitre 6 du présent volume.

Recommandation 1.5.5

Nous recommandons :

a) que toutes les associations de circonscription de partis enregistrés soient tenues de s'enregistrer auprès de la Commission électorale du Canada;
b) que la Commission électorale n'enregistre que les associations de circonscription de partis enregistrés;
c) que ces associations soient autorisées à délivrer des reçus d'impôt tant que leur enregistrement reste valide et qu'elles respectent les dispositions de la Loi; et
d) que la Commission électorale enregistre une seule association de parti enregistré par circonscription.

La demande d'enregistrement
Comme dans le cas des partis, les associations de circonscription souhaitant s'enregistrer devraient présenter une demande comportant assez de renseignements pour permettre la tenue d'un registre exact ainsi que la surveillance et le contrôle en matière de rapports financiers. Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé une liste d'informations à fournir par ces associations (Canada, Commission royale 1991a). Les quatre provinces dotées d'un système d'enregistrement obligatoire des associations de circonscription appliquent aussi certaines conditions d'enregistrement, dont on trouvera le résumé en annexe de ce chapitre.

Recommandation 1.5.6

Nous recommandons :

a) que toute demande d'enregistrement d'une association de circonscription comporte les éléments suivants :
1. le nom de l'association et la déclaration de parrainage du parti enregistré;
2. la constitution de l'association, qui doit être conforme aux prescriptions de la Loi et avoir été adoptée par les membres de l'association réunis en assemblée générale;
3. les nom et adresse du président ou de la présidente de l'association;
4. les nom et adresse de l'agent ou agente de circonscription et du vérificateur comptable de l'association;
5. l'adresse où sont conservés les registres comptables de l'association;
6. les nom et adresse des établissements financiers où l'association a un compte;

7. une déclaration écrite de l'agent ou agente de circonscription et du vérificateur comptable attestant qu'ils ont accepté d'agir en ces qualités; et
8. un état financier présentant l'actif et le passif de l'association ainsi que tout excédent;

b) que, si la demande est conforme aux exigences, les renseignements soient consignés dans un registre des associations de circonscription tenu par la Commission électorale du Canada; l'association concernée et le parti qui la parraine seront informés de l'enregistrement de cette dernière; et

c) que les associations soient tenues de communiquer rapidement à la Commission toute modification aux renseignements figurant sur leur demande d'enregistrement.

Il serait indispensable que le parti enregistré avalise l'enregistrement d'une association de circonscription : il se pourrait en effet que dans une même circonscription deux groupes (ou plus) de membres d'un parti mettent sur pied des associations différentes dont ils demanderaient l'enregistrement. Dans un tel cas, il appartiendrait au parti enregistré, et non à la Commission électorale, de trancher.

En fournissant sa constitution, une association attesterait sa validité en tant qu'organisation. Les exigences figurant aux rubriques 3), 4), 5) et 6) de la recommandation 1.5.6 sont simples, et analogues à celles des lois de l'Ontario et de l'Alberta. Le personnel de la Commission électorale du Canada a besoin de ces renseignements pour répondre à toute question sur les rapports réguliers qu'une association de circonscription devrait produire. Comme tout agent ou agente officiel d'un candidat ou une candidate, l'agent de circonscription serait le pivot des activités financières de l'association, dont il rendrait compte avec le vérificateur. La *Loi électorale du Canada* exige des agents officiels et des vérificateurs comptables qu'iis confirment leur engagement par écrit; la même disposition (rubrique 7) devrait s'appliquer aux agents et vérificateurs des associations de circonscription. Finalement, dans le cadre de sa demande d'enregistrement, l'association devrait déclarer son actif et son passif ainsi que tout excédent à la date de présentation de sa demande. Ces éléments correspondent aux ressources financières de l'association, dont certaines pourraient être mises à la disposition d'un candidat ou une candidate durant les élections, et doivent donc être connus de façon précise. Une disposition semblable figure dans les lois de l'Ontario et de l'Alberta.

La Commission électorale du Canada devrait disposer de soixante jours pour vérifier les demandes. En cas de problème, elle informerait l'association et le parti enregistré. Ce dernier serait avisé en raison de son rôle dans l'approbation de l'enregistrement ou de la radiation. Si l'association était incapable de résoudre le problème, il conviendrait de ne pas l'enregistrer. Dans les autres cas, l'enregistrement entrerait en vigueur quand la demande de l'association serait jugée complète.

La radiation des associations de circonscription

La Loi doit prévoir la radiation des associations de circonscription dans certaines circonstances. D'abord, une association ne devrait pas rester enregistrée si son parti a été radié. Sinon, elle pourrait continuer de délivrer des reçus d'impôt, ce qui serait à la fois illogique et inacceptable. Ensuite, le parti national devrait être habilité à demander la radiation de n'importe laquelle de ses associations. Cela pourrait s'avérer important si, par exemple, le bureau d'une association perdait la confiance des adhérents locaux et que le parti appuyait la formation d'une nouvelle association. Comme la Loi permettrait aux partis de n'avoir qu'une seule association enregistrée par circonscription, les partis devraient disposer d'un mécanisme pour radier l'association en place, sans quoi il serait impossible d'enregistrer la nouvelle. Troisièmement, les redécoupages électoraux pourraient entraîner la disparition ou la fusion d'associations de circonscription, ce qui exigerait une modification du registre. Enfin, pour s'assurer que les associations enregistrées respectent leur constitution qu'elles auront présentées pour être enregistrées, la Commission électorale du Canada devrait être autorisée à recourir à la radiation en cas de manquement grave aux dispositions d'une constitution.

Finalement, nous proposons qu'une association soit radiée si elle enfreint la loi. Par exemple, si l'agent ou l'agente d'une association ne produisait pas les rapports financiers exigés par la Loi, la Commission pourrait suspendre l'enregistrement de son association pour une période indéfinie, qui serait d'au moins trente jours. Si la faute n'était pas redressée, l'association serait radiée.

Comme nous l'expliquons au chapitre 6 du volume 2, si la radiation d'une association de circonscription faisait suite à la demande du parti qui avait avalisé son enregistrement, les fonds de l'association concernée seraient administrés par fidéicommis par le parti jusqu'à ce qu'une nouvelle association soit enregistrée. Par ailleurs, si la radiation d'un parti enregistré entraînait celle d'une association, les fonds de cette dernière qui ne seraient pas affectés au règlement de dettes impayées seraient versés à la Commission électorale du Canada, qui les administrerait en fidéicommis.

Recommandation 1.5.7

Nous recommandons que la radiation d'une association de circonscription intervienne dans les cas suivants :

1. **le parti national est radié;**
2. **le parti enregistré demande que son association soit radiée;**
3. **des changements dans la délimitation de la circonscription ont entraîné la disparition d'une association ou sa fusion avec une ou plusieurs autres; ou**
4. **l'association a contrevenu aux dispositions de sa constitution ou n'a pas respecté ses obligations aux termes de la *Loi électorale du Canada*.**

L'identification des partis sur les bulletins de vote

Aux dernières élections fédérales, un petit nombre de partis ont été incapables de présenter des candidats et candidates dans 50 circonscriptions, ce qui est l'une des conditions de l'enregistrement. Ces partis ont nommé des candidats et candidates pour les élections fédérales par le passé, mais leur incapacité d'en présenter dans au moins 50 circonscriptions les a empêchés d'avoir leur nom sur les bulletins de vote à côté de celui de leurs candidats et candidates. Certains de ces partis ont déjà participé à plusieurs campagnes électorales. Aux élections de 1988, pratiquement la moitié des 154 candidats sans appartenance politique indiquée sur les bulletins de vote étaient en fait affiliés à des partis non enregistrés. L'étiquette « indépendant » peut figurer sur les bulletins de vote à côté du nom de certains candidats. Mais s'il s'agit de personnes appartenant à un parti non enregistré, aucune indication ne peut apparaître et ces candidats sont considérés comme sans appartenance politique.

Le fait de ne pas inscrire le nom des partis non enregistrés sur les bulletins de vote a deux conséquences. Premièrement, ces formations politiques perdent l'occasion de présenter des choix clairs au public, puisque celui-ci ignore qu'ils ont désigné des candidats et candidates pour diffuser leurs idées et leur programme. Deuxièmement, les électeurs et électrices sont incapables d'évaluer complètement les options qui leur sont offertes. Si les plus petits partis avaient leur nom sur les bulletins de vote, l'électorat ferait plus facilement le lien entre les candidats de ces partis et les idées que ces partis défendent. Il serait possible de modifier la *Loi électorale* pour permettre aux plus petits partis d'être inscrits sur les bulletins de vote, tout en prévoyant des mécanismes garantissant que les partis qui demandent cette inscription bénéficient d'un certain soutien public et désirent véritablement participer à la lutte électorale. Ces partis ne seraient pas autorisés à délivrer des reçus d'impôt et n'auraient pas droit au remboursement de leurs dépenses électorales; leurs candidats et candidates bénéficieraient cependant de ces dispositions pendant la période électorale. En somme, il conviendrait de modifier la *Loi électorale* afin de reconnaître la légitimité des petits partis dans le processus électoral.

Recommandation 1.5.8

Nous recommandons qu'un parti ait le droit d'être inscrit sur les bulletins de vote, à côté du nom de ses candidats et candidates, dans une élection générale et toute élection subséquente jusqu'à l'élection générale suivante :

1. s'il satisfait aux exigences administratives énoncées dans la recommandation 1.5.3;

2. si le ou la chef du parti a qualité d'électeur;

3. si le nom du parti est distinct de celui de tout autre parti actuellement ou anciennement enregistré ou représenté à la Chambre des communes; et

4. si, à la date de clôture des mises en candidature en vue de l'élection générale, il présente des candidats et candidates dans au moins 15 circonscriptions.

LA DÉSIGNATION DES CANDIDATS ET CANDIDATES ET DES CHEFS

Notre régime de gouvernement exige que le premier ministre et le Cabinet obtiennent l'appui d'une majorité des membres de la Chambre des communes. En pratique, le pouvoir est fonction des rapports entre les partis. Dans un régime de partis, les élus et élues s'organisent en groupes parlementaires qui soutiennent le premier ministre et le Cabinet ou s'y opposent. Ce principe a conditionné dans une large mesure les règles adoptées par les partis pour désigner leurs candidats et leurs chefs.

La désignation des candidats et candidates

L'élection des députés et députées est essentiellement une lutte entre les candidats et candidates de partis concurrents. C'est pourquoi la *Loi électorale* autorise les candidats des partis enregistrés à avoir leur nom sur les bulletins de vote et les oblige à obtenir l'approbation officielle du ou de la chef de leur parti.

La désignation des candidats et candidates est l'une des fonctions fondamentales des partis. Elle les différencie de toutes les autres formes d'organisation rassemblant des individus pour défendre des idées, des valeurs et des intérêts communs. Comme l'affirment Ken Carty et Lynda Erickson, c'est par ce processus d'étiquetage des candidats que les partis apportent leur principale contribution à la démocratie électorale et au gouvernement responsable tels qu'ils existent au Canada (Carty et Erickson 1991 CR).

En vertu des constitutions des partis, le processus de désignation des candidats et candidates relève essentiellement des associations de circonscription. Chacune d'elles choisit non seulement son candidat mais aussi le moment et les modalités de la sélection. Les associations assument ainsi une responsabilité primordiale vis-à-vis du droit constitutionnel des citoyens et citoyennes de briguer les suffrages. Bien qu'il arrive à l'occasion que des candidats de nouveaux ou de petits partis voire les candidats indépendants, soient élus à la Chambre des communes, la grande majorité des élections restent des luttes entre représentants et représentantes des partis bien établis. En conséquence, il faut normalement obtenir l'investiture de l'un de ces partis pour accéder aux élections et à un siège aux Communes.

Lors de nos audiences, bon nombre d'intervenants et intervenantes ont critiqué les méthodes de sélection des grands partis, affirmant que certaines pratiques récentes ont porté atteinte au caractère démocratique du processus de mise en candidature. Des individus et des groupes de plusieurs milieux différents ont affirmé que le processus d'investiture était devenu trop difficile d'accès, et dispendieux, et permettait trop d'abus de la part de responsables locaux ou de groupes d'intérêt peu représentatifs. À leurs yeux, les méthodes actuelles ne favorisent pas, et peuvent même transgresser, le

principe d'équité qui fonde l'intégrité du processus électoral. Beaucoup ont conclu que la situation actuelle ne saurait être redressée sans étendre les dispositions de la *Loi électorale du Canada* au processus de mise en candidature.

Évolution historique

La création de partis nationaux, dans les décennies qui ont suivi la Confédération, reste l'une des réalisations les plus remarquables des premiers chefs politiques du Canada.

Le succès de sir John A. Macdonald et sir Wilfrid Laurier s'explique par leur souci de donner à leurs partis une base aussi bien interne qu'externe au Parlement. Cela ne représentait pas un mince exploit car, comme l'a souligné David Smith, le centre de gravité des partis après la Confédération se trouvait dans les circonscriptions (Smith 1986, 10). Le scrutin uninominal de circonscription, qui existait avant l'émergence des partis nationaux, conjugué à l'ardent esprit de clocher qui caractérisait la vie politique de l'époque, n'offrait aux deux leaders aucune fondation solide.

Pendant les cinquante premières années de la Confédération, les membres des partis se réunissaient pour choisir un candidat chaque fois que cela était nécessaire, mais il n'existait pas d'adhésion officielle aux partis. L'élaboration d'un programme et le choix d'un chef relevaient de l'aile parlementaire d'un parti, c'est-à-dire du caucus de ses députés.

En raison du caractère informel de l'aile extra-parlementaire des partis, l'investiture était remarquablement accessible aux partisans locaux. Contrairement aux pratiques en vigueur en Grande-Bretagne, les deux partis nationaux du Canada ne recrutaient pas leurs candidats à l'échelle nationale et n'exerçaient pas de contrôle sur les mises en candidature locales (Carty et Erickson 1991 CR). En conséquence, ces deux partis se différenciaient également de leurs homologues britanniques en ce que leurs candidats étaient choisis presque exclusivement parmi les adhérents locaux.

Ces caractéristiques du processus d'investiture ont été peu à peu modifiées dans les années 20 en raison de plusieurs facteurs. Premièrement, les deux grands partis nationaux ont cherché de plus en plus à présenter des candidats et candidates dans toutes les circonscriptions. Ils devaient consentir des efforts particuliers dans les régions où leur électorat était moins nombreux ou dans les circonscriptions où l'association locale était incapable de présenter un candidat, voire s'y refusait. C'est ainsi que les partis nationaux ont été amenés à jouer un plus grand rôle dans le recrutement, sinon la désignation, des candidats. L'avènement de la radiodiffusion comme instrument de promotion électorale a d'autant plus renforcé cette tendance que les règles d'accès à ce nouveau moyen de communication incitaient les partis à désigner le plus de candidats possible.

Deuxièmement, le Parti libéral était enclin à confier aux ministres régionaux un rôle de plus en plus actif dans le recrutement et la désignation des candidats et candidates des régions appartenant à leur sphère d'influence, informelle mais non moins réelle (Whitaker 1977; Meisel 1962).

Troisièmement, l'émergence d'un troisième parti national, le Co-operative Commonwealth Federation (CCF), a apporté avec elle le contrôle centralisé des procédures d'investiture des associations locales, contrôle exercé par les conseils provinciaux du parti. Cela était jugé nécessaire pour prévenir « l'infiltration des communistes » (Carty et Erickson 1991 CR).

L'évolution au sein des partis nationaux eux-mêmes demeure cependant la plus significative. Dans les années 60, le rôle de plus en plus actif des associations nationales des partis dans le processus de sélection et de contrôle des chefs, ainsi que dans l'élaboration des politiques du parti, a avivé la concurrence au sein des associations de circonscription pour la nomination des délégués et déléguées aux congrès nationaux. Cette évolution a coïncidé avec la reconnaissance plus nette des partis dans la législation électorale. Dans les années 70, par exemple, une modification législative a permis l'inscription des noms des partis nationaux enregistrés sur les bulletins de vote, à côté des noms des candidats et candidates. Le chef national d'un parti enregistré devait donner son aval à la personne désignée par l'association locale comme candidat ou candidate officiel du parti. En outre, des modifications apportées à la *Loi sur le financement des élections* concernant le remboursement des dépenses électorales ont incité les partis encore davantage à présenter des listes complètes de candidats pour l'ensemble du pays.

En fin de compte, cette évolution a rendu la procédure d'investiture des partis nationaux plus formelle, et donc plus restrictive. En 1962, Howard Scarrow pouvait encore affirmer que les assemblées d'investiture ouvertes, c'est-à-dire auxquelles tous les électeurs et électrices intéressés pouvaient participer, étaient encore fréquentes. Cependant, cette pratique a été peu à peu abandonnée avec l'adoption de critères formels d'adhésion aux partis (Scarrow 1964). Aux élections de 1988, la quasi-totalité des associations de circonscription des trois grands partis nationaux avaient établi que seules les personnes titulaires d'une carte de membre valide telle que définie par l'association pouvaient participer à la désignation des candidats et candidates locaux (Carty et Erickson 1991 CR).

La mise en candidature est donc devenue un processus de plus en plus formalisé et structuré au niveau local, suivant en cela une tendance analogue au niveau national. La concurrence au sein des associations locales en matière de désignation des candidats et candidates aux élections et des délégués et déléguées aux congrès nationaux de direction et d'orientation, a obligé les partis à resserrer les règles d'adhésion et ainsi que les procédures régissant le pouvoir de décision des membres afin d'éviter que le processus ne tombe aux mains de factions et d'assurer un minimum d'équité.

Cela dit, les associations de circonscription des grands partis nationaux ne sont généralement pas devenues les centres d'une activité intense ni, encore moins, d'une vive concurrence interne. Il n'est pas rare qu'une association locale doive encore se mettre à la recherche de candidats et candidates. De même, le bureau de l'association peut encore très souvent exercer

une influence considérable, voire décisive, sur le recrutement et la désignation des candidats sans susciter une grande réaction parmi les membres. Les députés et députées sortants ont rarement des opposants à l'étape de l'investiture. Ainsi, l'autonomie locale qui caractérise la sélection des candidats résulte, dans une large mesure, du peu d'opposition qui se présente lors des mises en candidature.

Comparaisons internationales

La sélection des candidats et candidates est l'étape clé du processus de recrutement politique. Les règles et procédures des partis témoignent de l'importance qu'ils attachent à certaines valeurs démocratiques. De même, leur capacité de fixer des objectifs et des normes de portée nationale montre leur volonté de recruter et de désigner des personnes représentatives de différents secteurs de la société. La situation du Canada dans ce domaine se distingue nettement de celle de la plupart des pays ayant un régime politique comparable où les partis nationaux jouent un rôle beaucoup plus accentué.

Dans bien des cas, l'investiture des candidats et candidates est régie en détail par la loi, comme en Allemagne et aux États-Unis, ou contrôlée par les partis nationaux, comme en Grande-Bretagne. En Allemagne et aux États-Unis, pour des raisons différentes, l'État est intervenu pour garantir le caractère démocratique du processus. Aux États-Unis, le pouvoir judiciaire a imposé cette réglementation aux partis et a intégré la procédure de la mise en candidature au processus électoral. En Allemagne, la *Loi fondamentale*, adoptée après la Seconde Guerre mondiale, oblige les partis à se conformer à des normes démocratiques; la loi électorale précise ce que cela implique en matière d'investiture.

Aux États-Unis, les règles démocratiques imposées aux partis résultent de la corruption politique généralisée et, plus particulièrement, de la manipulation du processus d'investiture durant les premières décennies de ce siècle par les dirigeants des partis républicain et démocrate. La population réclamant une réforme, les assemblées législatives des États ont réglementé la procédure de manière détaillée. L'intervention des pouvoirs publics était jugée indispensable devant l'inaptitude des partis à gérer démocratiquement le processus de mise en candidature.

À la suite d'une série d'arrêts judiciaires prononcés entre 1927 et 1953 et appelés les *White Primary Cases*, les partis américains se sont trouvés dans l'impossibilité de limiter l'accès aux élections primaires. La plupart des analystes et des tribunaux de première instance ont conclu que toute limitation de la participation au processus d'investiture des candidats et candidates était sujette à des restrictions constitutionnelles. Dans l'arrêt *Storer*, la Cour suprême des États-Unis a statué que les élections primaires ne constituaient pas un simple galop d'essai en vue des élections générales, mais une partie intégrante du processus électoral (*Storer* 1974, 735). Par contre, plusieurs tribunaux ont rendu des décisions empêchant les États de réglementer

la procédure interne des assemblées d'investiture, l'intérêt supérieur de l'État n'étant pas en jeu de manière manifeste (Feigenbaum et Palmer 1988, 15–16).

Actuellement, dans 44 États américains, les partis choisissent leurs candidats et candidates lors de primaires, ouvertes ou fermées (Feigenbaum et Palmer 1988, 15). Dans les primaires ouvertes, les électeurs et électrices inscrits participent au choix des candidats républicains ou démocrates sans déclarer formellement leur appartenance politique. Dans les primaires fermées, ils doivent annoncer s'ils voteront pour les candidats et candidates démocrates ou pour les républicains. Les primaires sont fermées dans 38 États et ouvertes dans 6 autres; dans les 6 États restants, la sélection se fait à l'occasion de congrès. Une loi réglemente la date et le déroulement des primaires dans tous les États où elles se tiennent. Dans tous les cas aussi, seuls les électeurs inscrits peuvent y prendre part. En conséquence, les structures nationales et étatiques des partis ne jouent qu'un rôle minime dans les mises en candidature. Les aspirants et aspirantes à l'investiture doivent donc normalement créer leur propre état-major de campagne pour mobiliser l'électorat et recueillir des fonds.

En Allemagne, l'élection à l'assemblée législative fédérale, le Bundestag, se fait selon deux modes de scrutin. Sur les 496 sièges du Bundestag, la moitié est pourvue au scrutin majoritaire uninominal comme au Canada, et l'autre moitié au scrutin proportionnel (de liste).

La loi allemande sur les partis exige un scrutin secret pour la désignation des candidats et candidates, la loi électorale établissant la procédure détaillée. Les candidats et candidates des circonscriptions doivent être désignés par les membres de l'association locale réunis en assemblée générale ou par des délégués élus par les membres.

Bien que chaque parti puisse se doter de règles d'investiture spécifiques, tous sont tenus de fournir un rapport complet sur leur assemblée d'investiture au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription, qui vérifie l'application des règles. Les partis peuvent recourir à une procédure d'appel élargie s'ils estiment qu'un directeur du scrutin a rendu une décision injustifiée (Roberts 1988).

Dans la plupart des autres pays, l'État ne réglemente pas la désignation des candidats et candidates. En revanche, les structures nationales ou centrales des partis jouent, à quelques exceptions près, un rôle très important dans ce domaine. Les exceptions sont la Belgique et, dans une moindre mesure, l'Australie où le processus de désignation est administré par les États.

En Grande-Bretagne, les partis nationaux président à la sélection des candidats et candidates. Bien que l'investiture relève des associations de circonscription, les candidats doivent recevoir l'approbation de leur parti national, lequel tient des listes de personnes admissibles qui peuvent adresser leur candidature aux associations de circonscription. Toutes les propositions de candidature sont d'abord filtrées par le parti national. Celles qui sont acceptées font ensuite l'objet d'un examen attentif de la part des responsables locaux du parti.

Dans chaque circonscription, un comité d'investiture local désigne le candidat ou la candidate. Comme au Canada, une longue tradition d'autonomie locale caractérise cette étape, au point que « les militants locaux ont tendance à se méfier de leur parti national et à protéger jalousement leur droit d'investiture » (Denver 1988, 58). Les comités d'investiture locaux comprennent de 20 à 25 membres, dont le bureau de l'association de circonscription et, dans le cas du Parti travailliste, des représentants et représentantes des groupes internes au parti (par exemple, les femmes, les jeunes et les syndicats).

Les candidats et candidates à la désignation doivent adresser une demande officielle au comité d'investiture. Leur nombre varie selon que la circonscription est sûre, marginale ou perdue d'avance pour le parti. Lorsqu'une désignation s'annonce pour un siège acquis du Parti progressiste-conservateur, le nombre de candidatures peut atteindre 200 ou 300; pour un siège marginal, 50 ou 100; et même pour un siège perdu d'avance, 15 ou 30. Les chiffres sont assez semblables chez les travaillistes. Dès qu'il reçoit les demandes, le comité d'investiture procède à un filtrage pour n'en conserver qu'une vingtaine. Après des entrevues individuelles, il ne retient que trois ou quatre noms et vote à bulletin secret. La personne recueillant le plus de voix devient le candidat officiel de l'association de circonscription. Des représentants et représentantes du parti au niveau national et régional surveillent fréquemment la procédure d'investiture pour garantir le respect des règles du parti. Un candidat peut invoquer une infraction à la règle pour faire appel du choix du comité d'investiture. Les candidats désignés par les comités locaux doivent, ensuite, recevoir l'agrément de l'instance nationale.

Contrairement aux partis canadiens, qui désignent leurs candidats et candidates lors d'assemblées ouvertes à tous les membres, la plupart des partis des démocraties occidentales, comme ceux de Grande-Bretagne et d'Allemagne, chargent du processus de sélection un nombre limité de membres de l'association de circonscription réunis en assemblée de délégués ou en comité (Gallagher 1988, 240). En général, la direction nationale doit formellement approuver la candidature retenue. En Italie et en Irlande, la direction nationale du parti ajoute souvent ses propres noms aux listes dressées par les associations locales (Gallagher 1988, 240–242). En Nouvelle-Zélande, le parti national détient la moitié des sièges au sein des comités d'investiture locaux.

Le processus de mise en candidature aux élections générales de 1988

Au Canada, les règles et les pratiques de mise en candidature varient considérablement, en raison de la décentralisation des structures. Parmi les mécanismes vitaux de la politique partisane, le mécanisme d'investiture est d'ailleurs le plus méconnu. Les partis ne demandent pas de comptes aux associations quant aux procédures de recrutement et d'investiture. Cependant, une étude de la Commission menée auprès des agents et agentes

officiels des candidats et candidates des trois grands partis aux élections fédérales de 1988 nous a permis de cerner les caractéristiques fondamentales de la procédure d'investiture. L'échantillon comprenait un peu moins du tiers de toutes les associations locales des trois partis (Carty et Erickson 1991 CR).

Selon cette étude, un peu plus de 80 % des campagnes d'investiture ont pris fin avant le déclenchement des élections. Les assemblées d'investiture se sont généralement tenues plus tôt dans les circonscriptions où se présentait un député sortant ou une députée sortante. Dans les circonscriptions où les partis étaient électoralement faibles, les mises en candidature ont eu lieu habituellement après la publication du décret d'élection. Dans environ deux associations sur trois, la date des assemblées d'investiture a été fixée par le bureau de l'association; dans un cinquième, par la totalité des membres; dans les autres, où le parti était faible ou mal organisé, par des responsables du parti autres que les dirigeants locaux.

En vue des élections de 1988, chacun des trois grands partis a tenu 295 assemblées d'investiture (total : 885). Le niveau de compétition a varié considérablement au sein de chaque parti, et d'une province à l'autre. À cet égard, il faut tenir compte du nombre élevé de celles où ne s'est manifestée aucune opposition, les partis étant faibles électoralement ou les députés et députées sortants se retrouvant seuls en lice. Près des deux tiers des candidats et candidates ont été désignés sans opposition; pour les sortants, la proportion était de 90 %. Dans 20 % des cas, il y avait deux personnes en lice et, dans près de 15 % des cas, trois personnes ou plus. Dans les circonscriptions sans député sortant, presque 60 % des aspirants et aspirantes se présentaient sans opposition.

Bien que la mobilisation des membres du parti soit essentielle pour obtenir l'investiture, les données révèlent que même en cas de luttes très serrées s'accompagnant d'une augmentation sensible des adhésions payantes, le taux de participation des nouveaux membres aux assemblées d'investiture n'atteint pas 50 %. De fait, dans la plupart des cas, la majorité des membres ne se donnent pas la peine de participer au vote (Carty et Erickson 1991 CR). Les adhésions augmentent plus rapidement quand un sortant ou une sortante rencontre de l'opposition. Même là, toutefois, moins du tiers des membres participent aux assemblées.

L'étude de la Commission montre que les conditions d'adhésion des trois grands partis varient considérablement selon la circonscription et le parti. Un peu plus de la moitié des associations autorisent les résidents et résidentes d'autres circonscriptions à voter à leurs assemblées d'investiture. Ce chiffre inclut un pourcentage élevé d'associations du Parti progressiste-conservateur, alors qu'en principe la constitution nationale du parti interdit cette pratique.

Peu d'associations exigent qu'une personne soit membre depuis longtemps pour participer à un vote d'investiture. Dans la plupart des cas, le critère se situe entre une semaine et un mois. Le montant des cotisations varie également au sein des partis, et d'un parti à l'autre. En somme, il est facile d'intégrer un parti afin de participer au processus d'investiture.

En 1988, la moitié des associations de circonscription examinées dans notre étude se sont dotées de comités de recrutement, notamment 15 % de celles où se représentait un sortant ou une sortante. La plupart des associations n'ont pas demandé d'aide à l'appareil national du parti pour chercher des aspirants et aspirantes (Carty et Erickson 1991 CR).

Moins de 15 % des associations examinées avaient limité les dépenses d'investiture. La direction nationale des partis n'avait pris l'initiative ni de l'élaboration ni de l'application de directives en la matière. En fait, un certain nombre d'associations se sont donné leurs propres lignes directrices. Mais avec ou sans lignes directrices, notre étude n'a pas relevé de variation notable au chapitre des dépenses.

Aux élections de 1988, les médias ont fait grand cas de certaines pratiques de recrutement de nouveaux membres et du coût élevé de certaines courses à l'investiture. Le processus de mise en candidature s'est donc retrouvé sous les projecteurs de l'actualité. Ainsi, le grand public a eu le sentiment que le processus donnait lieu à beaucoup d'abus et que de nombreux aspirants et aspirantes dépensaient des sommes considérables pour obtenir l'investiture de leur parti.

Selon Carty et Erickson, lors de l'élection fédérale de 1988, les médias ont couvert essentiellement un petit nombre de courses à l'investiture où des aspirants et aspirantes utilisaient beaucoup d'argent ainsi que des pratiques discutables pour se gagner des appuis. L'étroitesse de cette couverture a contribué à donner au public l'impression que les campagnes à grands frais et les infractions aux règles d'adhésion étaient pratiques courantes lors des mises en candidature. Carty et Erickson ont analysé le contenu des articles du *Globe and Mail* concernant les campagnes d'investiture de 1988; on peut raisonnablement supposer que la couverture de ce journal reflète celle des autres médias (Carty et Erickson 1991 CR). Selon cette étude, qui portait sur les articles du *Globe and Mail* parus pendant les quatre mois précédant le déclenchement des élections de 1988, la population n'a pas nécessairement eu une image exacte des campagnes d'investiture (voir le tableau 5.8). Environ 66 % des articles concernaient des investitures où il y avait compétition; or, l'enquête réalisée auprès des agents et agentes officiels a montré qu'il y a eu compétition dans 34 % des cas seulement (tableau 5.9). Le tiers des articles du *Globe and Mail* faisaient état de luttes intestines sur l'accréditation et la mobilisation des nouveaux membres; or, de tels conflits ont marqué seulement 9 % des mises en candidature. Près de 20 % des reportages du *Globe and Mail* portaient sur le recours aux mécanismes d'appel des partis pour contester certaines règles d'adhésion ou la désignation de certaines personnes, alors que ce type de recours a touché moins de 6 % des mises en candidature.

Cet examen, limité mais révélateur, des articles du *Globe and Mail* montre qu'il existe un écart considérable entre l'impression donnée du fonctionnement de la procédure d'investiture en 1988 et sa réalité. Les recherches révèlent que les candidats et candidates ont dépensé beaucoup d'argent pour obtenir leur investiture seulement dans un petit nombre de

circonscriptions chaudement disputées. Lorsque de nouveaux membres étaient recrutés pour participer à la campagne, le coût moyen était neuf fois plus élevé que dans les circonscriptions où il n'y avait aucun recrutement. Pour évaluer le processus d'investiture, il faut bien comprendre la dynamique et les facteurs qui l'ont modelé, et dépasser le seuil des impressions inexactes. La couverture du *Globe and Mail* passe à côté d'un point essentiel : bien des problèmes associés aux mises en candidature – la faible proportion de femmes recrutées comme aspirantes, par exemple – procèdent non pas de la forte concurrence constatée dans un nombre restreint d'associations de circonscription, mais plutôt du nombre élevé de mises en candidature qui se font sans compétition, de façon presque fermée, sous le contrôle d'un noyau de membres influents.

Tableau 5.8
Couverture médiatique des assemblées d'investiture (articles du *Globe and Mail*), 1988
(en pourcentage)

Sujet	
Investitures disputées par deux personnes ou plus	66
Litiges sur le recrutement de nouveaux membres	28
Procédures de contestation interne	19
Conflits locaux-nationaux	10
Mobilisation des groupes ethniques	5
Dépenses d'investiture	4
Questions d'intérêt local	0
Total des articles	93

Source : Carty et Erickson 1991 CR.

Note : Articles concernant les assemblées d'investiture publiés dans *The Globe and Mail*, du 1er juin au 30 octobre 1988.

Tableau 5.9
Assemblées d'investiture : image médiatique par rapport à la situation dans les circonscriptions, 1988
(en pourcentage)

Sujet	Image médiatique[a]	Situation dans les circonscriptions[b]
Investitures disputées par deux personnes ou plus	66	35
Litiges sur le recrutement de nouveaux membres	28	9
Procédures de contestation interne	19	6
Conflits locaux-nationaux	10	4
Problèmes particuliers	0	21

Source : Carty et Erickson 1991 CR.

[a]Pourcentage des reportages traitant des sujets visés, par rapport à l'ensemble des articles du *Globe and Mail* concernant les mises en candidature aux élections fédérales de 1988.

[b]Données tirées d'un sondage effectué par Carty et Erickson auprès des associations de circonscription.

Les partis canadiens favorisent nettement plus le principe de l'autonomie locale en matière d'investiture que la participation de l'ensemble des membres à ce processus. Les mises en candidature ne sont assujetties à aucune réglementation publique et, à l'exception du Nouveau Parti démocratique, les instances nationales ou provinciales contrôlent ou influencent peu les règles locales. En termes comparatifs, les partis canadiens sont donc fortement décentralisés et ouverts à cet égard, et le rôle de l'appareil national est relativement faible. Bien que cette décentralisation découle d'une longue tradition d'autonomie locale dont plusieurs font l'éloge, elle soulève diverses questions, notamment sur la compétitivité et l'ouverture de l'ensemble du système.

Près des deux tiers des candidats et candidates sont désignés sans opposition. Cela contribue à donner l'impression que la mise en candidature est accessible à peu de gens, car on suppose souvent que les désignations sans opposition sont le fruit de décisions des instances locales. Or, il est possible de réformer le processus de mise en candidature de manière à le rendre plus accessible, plus ouvert à la participation de la base et plus conforme aux principes et aux procédés de la démocratie.

L'amélioration des règles et des pratiques en matière de mises en candidature

Dans les courses à l'investiture, les règles et les pratiques mises en œuvre par les associations de circonscription pour désigner leurs candidats et candidates ouvrent souvent la porte aux abus. Ainsi, les règles d'adhésion de beaucoup d'associations permettent-elles aux aspirants et aspirantes à l'investiture d'inscrire de nouveaux membres dans le seul but de les faire voter à l'assemblée d'investiture. En théorie, le recrutement de nouveaux membres amène du sang neuf dans l'association; que ce processus s'amplifie à l'approche de l'assemblée d'investiture est normal, et il convient même de l'encourager. Cependant, le fait que l'organisation de campagne de certains aspirants règle les cotisations de ces « nouveaux membres », sans espoir qu'ils maintiennent ensuite leur adhésion, soulève des questions légitimes.

Les techniques de recrutement de ce genre ne sont pas nouvelles. On a rapporté que lors d'une assemblée d'investiture du Parti libéral, pour les élections fédérales de 1962, les trois quarts des 1 200 personnes présentes et votantes n'avaient participé à aucune activité antérieure du parti (Scarrow 1964, 57). Aux élections de 1968, le nombre de membres de l'association libérale de la circonscription de Davenport (région de Toronto) est passé de 150 à 5 445 en quelques semaines. Comme on l'a affirmé plus tard, « là comme ailleurs, le résultat [de l'investiture] a peut-être été déterminé par des non-résidents et des enfants de 10 ans qu'aucun règlement n'empêchait de voter » (Beck 1968, 401). Cependant, comme on a pu le constater aux audiences de la Commission, le public tolère de moins en moins ces pratiques et les règles qui les permettent. Il est beaucoup plus exigeant en matière d'intégrité, et les partis se doivent d'en tenir compte. Les abus de

recrutement dans les courses à l'investiture mettent en cause l'intégrité des partis, voire du système électoral lui-même.

Les associations de circonscription doivent adopter des constitutions démocratiques ainsi que des règles démocratiques pour la désignation des candidats et candidates, des délégués et déléguées aux congrès nationaux du parti, et de leurs propres chefs. Comme les assemblées sont généralement ouvertes à tous les membres notre recommandation renforcera cette pratique. En même temps, elle garantira la protection des droits des membres qui aspirent à l'investiture, grâce aux constitutions des associations de circonscription, y compris les dispositions concernant le dépôt des plaintes devant le parti à l'échelle locale, provinciale et nationale et, s'il y a lieu, devant la Commission électorale du Canada. Notre recommandation se fonde sur la relation fondamentale qui existe entre la tenue d'assemblées ouvertes et notre objectif de faciliter l'accession à la députation.

Recommandation 1.5.9

Nous recommandons que le candidat ou la candidate d'une association de circonscription enregistrée soit mis en candidature à l'occasion d'une assemblée ouverte des membres du parti, tenue expressément à cette fin.

Il faut assurer par ailleurs le droit des membres locaux de participer à la sélection et donc à l'investiture des candidats et candidates. Les règles régissant la participation à cette étape cruciale varient d'une association et d'un parti à l'autre. De plus, il arrive que les pratiques soient contraires à la constitution du parti ou de l'association. La *Loi électorale du Canada* stipule qu'un candidat doit être proposé par au moins 25 personnes « qui ont qualité d'électeur dans une circonscription où une élection doit avoir lieu » (Article 80). Cette démarche est prévue après que l'association locale a fait son choix en assemblée.

L'intérêt de cet article de la Loi est qu'il reconnaît que les candidats et candidates, qui sont tenus d'avoir qualité d'électeur, doivent être désignés par leurs pairs, c'est-à-dire par d'autres électeurs et électrices. Toute personne désirant présenter un candidat dans une circonscription doit avoir qualité d'électeur dans cette circonscription. Cette disposition rejoint les principes du processus électoral, lequel repose sur une définition territoriale des circonscriptions. En vertu de cette disposition, seules les personnes qui seront touchées par l'élection dans la circonscription ont le droit de présenter un candidat. Cette règle est également juste et équitable pour les personnes qui désirent faire acte de candidature, puisque seuls les électeurs de la circonscription sont admis à participer au processus d'investiture.

Cette approche traditionnelle, énoncée dans la *Loi électorale du Canada* et conforme à ses fondements politiques, n'a pas guidé les pratiques des associations de circonscription des grands partis. Beaucoup remettent en cause

par conséquent, l'intégrité et l'équité de ces pratiques. Chaque fois que les responsabilités d'une association de parti ne sont pas prises au sérieux, le doute sur l'intégrité du processus surgit. Dès que le règlement est manipulé pour avantager les uns aux dépens des autres, le caractère juste et équitable du processus est remis en cause.

À l'échelle locale et nationale, les partis ont parfaitement le droit d'accorder la qualité de membre à qui ils veulent. Ils peuvent ainsi permettre à des non-citoyens et non-citoyennes, à des jeunes n'ayant pas l'âge de voter ou, au niveau local, à des personnes ne résidant pas dans la circonscription, d'adhérer à l'association et de participer à ses activités. Les associations locales sont également libres d'encourager la concurrence dans la course à l'investiture, et de s'assurer ainsi que le candidat ou la candidate éventuel jouisse de la popularité la plus large possible au sein du parti. Il faut cependant protéger et promouvoir certains principes fondamentaux du civisme démocratique, tels qu'ils sont appliqués par le truchement des partis. Le droit de choisir des candidats pour les élections fédérales devrait donc être réservé aux membres d'une association ayant qualité d'électeur, comme nous l'avons proposé dans la recommandation 1.5.2.

Dans les chapitres 6 et 7 de ce volume, nous recommandons des changements au processus de mise en candidature et aux règles de financement concernant les candidats et candidates à la Chambre des communes. Nos propositions visent à assurer le caractère juste et équitable ainsi que l'intégrité du processus électoral. Parmi les plus importantes figurent le plafonnement des dépenses et la divulgation complète en ce qui concerne le processus de mise en candidature, ainsi que l'obligation de produire des rapports plus complets, dans des délais plus courts, indiquant le montant, la source et l'utilisation des contributions politiques dont bénéficient les candidats aux Communes. Un postulat a orienté nos recommandations : les règles relatives au financement électoral conditionnent de façon importante l'accessibilité et le caractère démocratique du processus de mise en candidature.

L'appui officiel des partis aux candidats et candidates

Selon l'alinéa 81(1)*h*) de la *Loi électorale du Canada*, les candidats et candidates qui veulent utiliser le nom et le logo d'un parti déterminé sur les documents d'élection doivent obtenir l'appui officiel de ce parti enregistré, sous forme d'une déclaration signée par le ou la chef du parti ou son représentant ou sa représentante désigné. Le premier objectif de cette disposition est d'empêcher que des candidats n'ayant aucun lien avec un parti enregistré puissent utiliser le nom et le logo de ce parti qu'ils prétendraient représenter. Une telle mesure favorise l'intégrité du processus électoral en garantissant que le nom et le logo d'une formation politique servent à l'affirmation de ses propres idées et valeurs et n'offrent pas aux électeurs et électrices des choix trompeurs. Elle devrait donc être maintenue. Cependant, il n'est pas nécessaire que le chef ou son représentant ou sa représentante désigné soit seul à pouvoir appuyer officiellement des candidats. Le parti pourrait assigner cette fonction à une personne choisie par son organe de direction.

Cette question ne concerne pas seulement les partis enregistrés. Nous recommandons en effet que les partis non enregistrés, mais qui désignent des candidats et candidates dans au moins 15 circonscriptions, aient leur nom sur les bulletins de vote. Nous avons déjà vu qu'un certain nombre de candidats et candidates de petits partis n'avaient pas été identifiés comme tels sur les bulletins de vote d'élections récentes, parce que leurs partis n'avaient pas réussi à désigner au moins 50 candidats et n'étaient donc pas enregistrés officiellement. Si les noms de ces partis figuraient sur les bulletins, les électeurs et électrices reconnaîtraient avec plus de précision l'appartenance politique des candidats. En somme, le nom d'un parti constitue un outil électoral essentiel dont le parti en question devrait avoir la jouissance exclusive. L'obligation pour un candidat ou une candidate d'obtenir l'agrément du parti qu'il est censé représenter devrait être étendue à tout parti dont le nom est inscrit sur les bulletins de vote.

Recommandation 1.5.10

Nous recommandons que les candidats et candidates d'un parti enregistré, ou d'un parti admis à figurer sur les bulletins de vote, qui veulent utiliser le nom, le logo ou le sigle de leur parti sur les documents d'élection, soient tenus de présenter une déclaration d'appui signée par le ou la chef du parti, son représentant ou sa représentante désigné ou toute autre personne désignée par l'organe de direction du parti.

La réduction des inégalités de représentation

Comme nous l'expliquons au chapitre 3, des segments importants de notre société sont sous-représentés à la Chambre des communes. Le tableau 5.10 témoigne de cette sous-représentation, mesurée en comparant le pourcentage de députés et députées issus de différents groupes avec le poids démographique de chacun de ces groupes. Selon cette formule, les femmes qui, en 1988, constituaient la majorité de la population mais seulement 13,2 % des députés élus cette même année, ont atteint un taux de représentativité électorale de 26 %.

Ces données font ressortir le fait que les femmes constituent le groupe dont le déficit de représentativité est le plus prononcé. Cette sous-représentation n'est pas seulement prononcée, mais elle persiste depuis que les femmes ont obtenu le droit de vote il y a sept décennies, et elle se retrouve dans toutes les couches de la société. Par exemple, seulement 6 des 121 (5 %) députés ethnoculturels élus depuis 1965 étaient des femmes. En 1988, seules 2 des 48 femmes candidates issues de groupes ethnoculturels ont été élues. Comme nous l'avons déjà signalé, cette grave sous-représentation d'une partie importante de la société porte atteinte à la légitimité de nos institutions démocratiques. En outre, il est dans l'intérêt public d'assurer une juste représentation afin que les politiques publiques tiennent compte des

intérêts des différentes composantes de la société. Il est généralement reconnu, par exemple, que les points de vue particuliers des femmes sur les questions politiques n'ont pas suffisamment d'écho dans les assemblées législatives et au Parlement.

Tableau 5.10
Taux de représentation électorale de certains groupes démographiques du Canada à la Chambre des communes, 1984–1988
(en pourcentage)

Groupes démographiques	% de la population totale[a]	1984	1988
Femmes	51,0	19,4	25,9
Groupes ethnoculturels (minorités visibles exclues)	15,4	94,2	92,2
Minorités visibles seulement	6,3	17,5	31,7
Autochtones	3,0[b]	21,1	28,6

Source : Young 1991a CR; A. Pelletier 1991 CR; Commission royale, Direction de la recherche.

Note : On calcule la sous-représentation d'un groupe en comparant le pourcentage de députés et députées issus de ce groupe au sein de la Chambre des communes avec le poids démographique (exprimé en %) de ce groupe au Canada.

[a]Recensement de 1986.

[b]Comprend les Métis, les Amérindiens et Amérindiennes et les Inuit d'origine unique et multiple.

La discrimination systémique qui caractérise notre société explique le manque de représentativité des Communes, notamment à l'égard des femmes. Sans faire nécessairement de la discrimination ouverte ou intentionnelle, les partis politiques contribuent à cette discrimination systémique, surtout à l'échelon local, par leurs idées, leurs comportements et leurs modes d'organisation. Il n'est guère étonnant qu'on nous ait pressés, pendant nos recherches, nos consultations, nos audiences et nos colloques, de résoudre ce problème de sous-représentation par des réformes facilitant l'accession à la députation. Ces demandes portaient essentiellement sur deux aspects du processus électoral : les difficultés auxquelles font face les citoyens et citoyennes qui souhaitent se présenter aux élections, et les règlements et pratiques des associations de circonscription.

Nos recommandations répondent à ces revendications en faveur d'une représentation plus équitable par des mesures que nous décrivons en détail au chapitre 3 de ce volume et dans le présent chapitre. Nous nous attachons en particulier à l'étape de l'investiture, que les intervenants et intervenantes ainsi que nos recherches ont identifiée comme étant le principal obstacle à l'accession aux Communes. En nous inspirant de la réforme électorale de 1974, qui a plafonné les dépenses électorales et a ainsi rendu le processus électoral plus juste et équitable, nous proposons des mesures semblables pour le processus de mise en candidature (voir chapitre 6 du volume 1). Pour l'étape de la mise en candidature, nous recommandons l'adoption de limites de dépenses et l'instauration d'un crédit d'impôt, afin d'enlever ou

de réduire les barrières financières auxquelles des aspirants et aspirantes à l'investiture peuvent se heurter. Comme la charge des enfants revient encore généralement aux femmes, nous avons aussi suggéré que les personnes briguant une investiture ou un siège puissent déduire leurs frais de garde pendant la période visée. Enfin, nous recommandons que le droit à la députation soit protégé par une disposition de la Loi prévoyant qu'un ou une employé ait droit à un congé sans solde pour chercher à obtenir l'investiture d'une association de circonscription ou de briguer les suffrages.

Ces mesures concernent les aspirants et aspirantes à l'investiture. Mais il faut aussi réformer les règles et pratiques des associations de circonscription pour faciliter l'intégration des femmes dans le processus électoral. Ces associations jouant un rôle primordial dans le recrutement d'aspirants, nous avons recommandé qu'elles soient tenues de s'engager à adopter des règles qui favorisent clairement la désignation de candidats et candidates représentatifs de l'ensemble de la population canadienne. Une évidence s'impose : des méthodes de recherche rigoureuses et systématiques conduisent généralement au recrutement de personnes plus compétentes et représentatives; loin de compromettre l'accessibilité ou la compétitivité du processus d'investiture, elles élargissent au contraire le choix des candidats potentiels.

Nous avons aussi recommandé l'adoption de certaines conditions d'adhésion pour les électeurs et électrices appelés à voter aux assemblées d'investiture, notamment des conditions de résidence, de citoyenneté et d'âge. L'absence de telles règles ou leur application inconséquente ont parfois conduit à des abus qui ont affecté, d'une façon disproportionnée, les membres des groupes sous-représentés, dissuadant des candidats et candidates potentiels de ces groupes de briguer une investiture.

Nous proposons également des mesures pour accroître la représentation parlementaire de deux autres groupes, à savoir les minorités visibles et les peuples autochtones. Dans le premier cas, nous recommandons des critères et processus de découpage des circonscriptions favorisant la reconnaissance de communautés d'intérêts; dans le deuxième, nous proposons de garantir un processus permettant la création de circonscriptions autochtones (voir chapitre 4 du présent volume).

Nos recommandations répondent aux préoccupations et suggestions exprimées lors des audiences et des séminaires de la Commission et de nos discussions avec des membres des groupes sous-représentés ainsi que des praticiens et praticiennes. Tous sont d'accord pour dire que les réformes proposées devraient redresser les inégalités de représentation, en particulier celles touchant les femmes, en réduisant les obstacles qui conduisent à une discrimination systémique.

Les effets des réformes de 1974 ont été immédiats et concluants. Le plafonnement des dépenses électorales et l'instauration d'un crédit d'impôt pour dons politiques ont conduit à des luttes électorales plus loyales et plus vigoureuses. Personne ne peut désormais vaincre ses rivaux par sa

seule puissance financière. Nous avons tout lieu de croire que les changements que nous proposons auront un impact semblable sur le processus d'investiture. Comme nous l'avons noté par ailleurs, les partis cherchent de plus en plus à augmenter la représentation des femmes. Les grands partis offrent des sessions de formation et d'autres types d'aide aux candidates potentielles. Leurs efforts dans ce sens ne pourront qu'accélérer l'effet de nos recommandations sur la représentation des femmes aux Communes. Dans le même ordre d'idées, les partis pourraient envisager d'autres mesures, telles que : la formation des candidats à l'art oratoire et la diffusion accrue d'information sur des questions politiques, notamment à l'intention des groupes sous-représentés; la formation aux techniques de collecte de fonds et aux technologies informatiques pertinentes; la formation à la communication inter-culturelle pour tous les élus et élues; et des programmes d'extension pour les groupes sous-représentés, en particulier les femmes issues de minorités visibles.

Nos solutions à la sous-représentation des femmes aux Communes procèdent du désir de répondre aux suggestions concrètes que nous ont adressées des groupes de femmes lors de nos audiences publiques et des praticiens et praticiennes à notre Colloque sur la participation active des femmes à la vie politique. Il ne s'agit nullement de s'ingérer dans les affaires des partis, mais de donner à tous et à toutes une chance équitable de participer aux luttes d'investiture et aux élections. Ces mesures devraient également permettre d'accroître le nombre de femmes à la Chambre des communes.

Il se peut, cependant, que les effets de nos propositions soient surestimées. Il est possible que la discrimination systémique soit si ancrée dans les idées et les comportements des partis qu'elle exigerait une approche plus déterminée de la part des hautes instances. La direction politique d'un parti peut modeler les attitudes et les modes d'organisation du parti visé et donc influencer la représentativité de son caucus à la Chambre. Si la sous-représentation marquée des femmes devait persister après la prochaine élection, il faudrait revoir les mesures prévues pour corriger les inégalités historiques résultant d'une discrimination systémique.

L'expérience d'autres pays montre que les mesures obligatoires, en particulier les quotas, constituent un moyen puissant pour améliorer la représentation des femmes. Chaque parti a la liberté d'imposer un tel système en son sein, mais ce type de démarche ne devrait pas être dicté par la *Loi électorale*. Par ailleurs, des méthodes utilisées dans d'autres milieux témoignent du fait que des mesures encourageant l'adoption de comportements favorables à une représentation plus équitable mènent à une augmentation de la qualité des candidats et candidates potentiels, non à l'inverse.

Par exemple, des universités identifient désormais les candidats et candidates aux examens d'entrée uniquement par numéro; de même, des orchestres symphoniques organisent des auditions aveugles, les musiciens étant dissimulés au jury. Ces méthodes, qui garantissent que l'évaluation repose exclusivement sur la qualité du travail, ont presque immédiatement

abouti à la sélection d'un plus grand nombre de femmes. Elles ont donc, en plus d'éliminer la discrimination systémique, amélioré la qualité d'ensemble des candidats et candidates retenus.

Au niveau fédéral et dans plusieurs provinces, les contrats gouvernementaux sont soumis à des dispositions sur l'équité en matière d'emploi. Depuis 1986, par exemple, la politique du gouvernement fédéral, telle qu'elle s'applique aux fournisseurs d'Approvisionnements et Services Canada, affirme que les contrats d'une certaine importance, sauf exception, doivent être adjugés aux fournisseurs qui remplissent les obligations de l'équité en matière d'emploi (Canada, Approvisionnements et Services Canada, 1990). Un autre exemple nous vient du domaine des accidents du travail. Beaucoup de provinces s'inspirent de ce qui se fait dans le monde de l'assurance pour déterminer les primes d'indemnisation des accidents du travail. Les employeurs ayant un nombre d'accidents inférieur à la moyenne de leur secteur professionnel bénéficient de primes moins élevées, alors que ceux qui ne prévoient pas de normes minimales d'hygiène et de sécurité pour leur personnel sont pénalisés. Selon les recherches, même en cas de forte décentralisation, les organisations sont capables de provoquer des changements de comportement, et une nouvelle conscience de la sécurité qui conduit à une baisse des accidents. De telles démarches, très efficaces, ont permis à diverses organisations d'atteindre leurs objectifs. On ne voit pas pourquoi des mesures d'incitation analogues n'auraient pas un effet semblable dans un autre contexte.

Par conséquent, si le pourcentage des femmes aux Communes devait rester globalement sous le seuil des 20 % à la suite des prochaines élections fédérales, nous proposons d'accorder aux partis enregistrés une subvention variant selon la proportion de femmes parmi leurs élus et élues. Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme a proposé une mesure d'incitation semblable pour encourager une plus grande participation des femmes au processus électoral : il a suggéré d'accorder un remboursement des dépenses électorales plus élevé aux partis enregistrés ayant mis en candidature un certain pourcentage de femmes (Mémoire 1990).

La disposition que nous proposons pourrait s'appliquer de la façon suivante. Si, à l'une ou l'autre des deux prochaines élections, le pourcentage de femmes aux Communes n'atteignait pas 20 %, tout parti comptant au moins 20 % de femmes députées verrait son taux de remboursement électoral augmenter. L'augmentation serait égale au pourcentage de la représentation féminine au sein du caucus du parti. Par exemple, un parti ayant 25 % de députées recevrait un remboursement électoral égal à 125 % du remboursement auquel il aurait eu droit normalement. La prime serait plafonnée à 150 %. La mesure disparaîtrait lorsque le pourcentage total de députées à la Chambre atteindrait 40 %. Ce programme resterait en vigueur seulement pour les deux élections qui suivront la prochaine. Chaque parti serait libre de choisir les moyens d'accroître la représentation des femmes à la Chambre. La Loi n'imposerait pas d'obligations aux partis. Cette

démarche serait donc axée sur les résultats plutôt que sur les moyens. Elle reconnaîtrait ainsi que les partis font face à des problèmes différents et que leurs constitutions, leurs structures et leurs traditions varient. Les effets dynamiques d'un tel système étant difficiles à prévoir, nous proposons que la Commission électorale du Canada revoie la disposition après la troisième élection, si elle est toujours en vigueur, et fasse savoir au Parlement s'il convient de la maintenir ou de la modifier.

Recommandation 1.5.11

Nous recommandons, si le pourcentage total de femmes à la Chambre des communes est inférieur à 20 % à la suite de la prochaine élection ou de celle qui la suivra :

1. qu'aux deux élections suivant la prochaine, chaque parti enregistré comptant au moins 20 % de femmes députées reçoive un remboursement qui serait augmenté d'un pourcentage égal à son pourcentage de femmes députées, jusqu'à concurrence d'un remboursement de 150 %;

2. que cette mesure soit automatiquement annulée lorsque le pourcentage total de femmes à la Chambre des communes aura atteint 40 %; et

3. qu'après la troisième élection, si cette disposition est toujours en vigueur, la Commission électorale du Canada la revoie et conseille le Parlement sur l'opportunité de la conserver ou de la modifier.

La désignation des chefs de parti

Contexte historique

L'évolution du processus de désignation des chefs de parti se divise en trois phases. Durant la première, juste après la Confédération, on applique le modèle britannique : les chefs nationaux du Parti conservateur, de sir John A. Macdonald à Arthur Meighen, et du Parti libéral, d'Alexander Mackenzie à sir Wilfrid Laurier, sont nommés par le chef sortant, qui a consulté l'establishment du parti, les députés et, surtout, le gouverneur général.

On considère à l'époque que la désignation du premier ministre, et donc du chef du parti au pouvoir, constitue une prérogative du gouverneur général. En 1896, par exemple, le gouverneur général lord Aberdeen résiste aux pressions exercées par le Parti conservateur pour que sir Charles Tupper remplace MacKenzie Bowell au poste de leader. Bien que Bowell ait été discrédité au sein de son propre parti, le gouverneur général « était résolu à ne pas laisser Tupper devenir premier ministre » (Courtney 1973, 37). Cependant, le caucus conservateur maintient son appui à Tupper, et lord Aberdeen accepte de nommer celui-ci premier ministre. Selon John Courtney, « 1896 marque un véritable tournant dans la politique des partis au Canada,

dans la mesure où le parti au pouvoir a défendu, avec un certain succès, le droit de choisir son propre chef ... nonobstant les vœux de la vice-royauté » (Courtney 1973, 39).

Le rôle des députés dans la désignation des chefs augmente considérablement quand les libéraux forment l'opposition. À la suite de la défaite du parti aux élections de 1878, ils font pression pour obtenir la démission d'Alexander Mackenzie. Celui-ci ayant démissionné, le caucus élit Edward Blake pour lui succéder. Sir Wilfrid Laurier est choisi de la même manière en 1887.

La deuxième phase commence avec l'élection de Mackenzie King à la tête des libéraux, lors d'un congrès national du parti en 1919. Pour la première fois, l'aile extra-parlementaire d'un parti national joue un rôle déterminant dans le choix du leader. Le recours à un congrès de direction national constitue une réponse partielle des instances nationales du parti aux divisions profondes qui sont apparues chez les libéraux, à la suite de la crise de la conscription qui a marqué la Première Guerre mondiale. Le caucus parlementaire du parti est alors dominé par les députés du Québec. Laurier estime que son successeur devrait être originaire du Canada anglais, si l'on veut éviter que les libéraux soient réduits au rang de formation régionale québécoise aux élections fédérales suivantes. Depuis son expérience au congrès de politique nationale des libéraux en 1893, Laurier est « convaincu de l'utilité des congrès pour unir et renforcer le parti » (Courtney 1973, 60). Avec l'appui des principaux membres du caucus parlementaire, il réussit à convaincre le Parti libéral qu'un congrès de direction national, auquel participeraient des délégués de tout le pays, est le meilleur moyen pour choisir un nouveau chef susceptible de maintenir l'unité du parti.

En 1927, le Parti conservateur tient un congrès national pour élire Robert B. Bennett à sa tête. Depuis, excepté quand Arthur Meighen prend brièvement les rênes du parti en 1940, les chefs nationaux ont toujours été élus par des congrès nationaux. Les partis ont choisi cette méthode pour s'assurer la participation de leurs ailes extra-parlementaires aux activités importantes, pour démocratiser davantage leur fonctionnement interne et pour compenser la faiblesse régionale de leurs caucus (Perlin 1991 CR). Ces objectifs restent valables aujourd'hui.

Le recours aux congrès nationaux modifie aussi les rapports entre le chef du parti et son groupe parlementaire. En effet, élu par un grand nombre de délégués et déléguées représentant les diverses composantes du parti et les diverses régions du pays, le leader bénéficie d'un statut auquel ne peut prétendre aucun autre membre du parti. Les députés sont élus dans leur circonscription, et seul le chef national peut se réclamer d'un électorat national. Mackenzie King utilisera souvent cet argument face à des ministres récalcitrants, trop attachés à défendre leurs intérêts régionaux (Bakvis 1991).

La transformation des congrès de direction en événements télévisés représente la troisième phase de l'évolution du processus de désignation des chefs. Le congrès progressiste-conservateur de 1967, qui élit Robert

Stanfield à la tête du parti, est le premier à être télévisé à l'échelle nationale. Les techniques de communication de pointe font du leader le véhicule des valeurs du parti auprès de l'électorat. Il devient un promoteur d'idées et assume de plus en plus de responsabilités dans la sollicitation des appuis.

Avant de nommer Robert Stanfield à sa tête, le Parti progressiste-conservateur connaît de vives luttes intestines, son aile extra-parlementaire voulant imposer un vote de révision de la gestion de John Diefenbaker. Pour les principaux stratèges du parti à l'époque, l'adoption d'un mécanisme officiel de révision constitue la seule méthode pour chasser M. Diefenbaker de la direction du parti. À la suite du congrès de 1967, le parti modifie sa constitution pour y inclure un mécanisme officiel de révision, dont certains membres du parti se serviront en 1983 pour contester le leadership de Joe Clark. Malgré le soutien que lui apportent 67 % des délégués au congrès national de 1983, M. Clark juge ses appuis au sein du parti insuffisants. Il convoque donc un congrès de direction où Brian Mulroney l'emporte. Au Parti libéral, le mécanisme de révision, adopté en 1966, a été utilisé pour la dernière fois par des membres contestant la direction de John Turner, à la suite de la défaite du parti aux élections de 1984.

La constitution actuelle du Parti progressiste-conservateur prévoit la tenue d'un vote officiel de révision après toute défaite du parti à des élections générales. Ceux du Parti libéral prévoient une révision facultative après chaque élection, que le parti ait été battu ou non. Même si les contestataires de la direction d'un parti doivent déployer des efforts considérables pour gagner un vote de révision, le seul fait que ce mécanisme existe rend les chefs nationaux officiellement comptables de leurs activités devant leurs membres.

Le Nouveau Parti démocratique se distingue des deux autres grands partis canadiens par le processus de sélection de ses chefs. Le NPD n'a pas de formule équivalente au processus de révision mais tient des congrès biennaux où le ou la chef national est élu comme un des responsables du parti. Donc, le vote d'investiture « est un point régulier et obligatoire de l'ordre du jour des congrès » (Archer 1991a CR). Aucun chef sortant n'a jamais été sérieusement contesté à ces congrès.

Le Parti réformiste du Canada a également inséré le mécanisme de révision officiel dans sa constitution nationale. Le parti doit convoquer ses membres en assemblée nationale tous les deux ans, et demander alors aux délégués et déléguées s'ils souhaitent un vote de révision. Si la majorité répond affirmativement, le conseil exécutif du parti est tenu d'organiser le vote au plus tôt trois mois et au plus tard six mois à compter du vote de l'assemblée.

La troisième phase de l'évolution du processus de sélection des chefs s'accompagne de changements dans la compétitivité des campagnes de direction, qui prennent de plus en plus d'importance dans la vie politique canadienne. « L'augmentation de la taille des congrès et l'élargissement de la participation au choix des délégués et déléguées constituent les facteurs essentiels de ces changements [Perlin 1991 CR]. » En 1967, plus de 2 000 délégués et déléguées assistent au congrès de direction du Parti

progressiste-conservateur; en 1968, le même nombre de libéraux participent au congrès qui porte Pierre Elliott Trudeau à la tête de son parti. Au congrès progressiste-conservateur de 1983 et au congrès libéral de 1984, le nombre de délégués était passé à 3 000. En 1989, près de 2 500 délégués étaient présents au congrès de direction du Nouveau Parti démocratique. Enfin, 4 600 délégués ont assisté au congrès libéral de 1990. Le nombre de personnes ayant participé au choix des délégués à ce congrès se situait, selon certaines estimations, entre 75 000 et 100 000 (Perlin 1991 CR).

Le rôle que jouent les congrès nationaux dans la désignation des chefs de parti distingue nettement le Canada de la Grande-Bretagne, où les leaders sont choisis par les caucus parlementaires. Certes, les procédures mises en œuvre par les conservateurs et les travaillistes de Grande-Bretagne sont sensiblement différentes, mais aucun des deux partis ne considère que le choix de son leader relève de l'ensemble des membres du parti.

Aux États-Unis, les candidats et candidates à la présidence sont désignés par des congrès nationaux, bien que les délégués et déléguées qui y sont envoyés ne votent pas en leur nom propre mais à titre de représentants et représentantes de leur État. Contrairement aux pratiques canadiennes, les candidats à la présidence ne sont pas élus au scrutin secret et le candidat arrivant dernier dans un scrutin n'est pas obligé de se retirer.

La sélection et la représentativité des délégués et déléguées

L'augmentation du nombre de délégués et déléguées assistant aux congrès de direction nationaux n'a pas nécessairement amené une représentation socio-démographique équilibrée. Certes, des progrès considérables ont été enregistrés en la matière, mais on n'a pas encore atteint l'égalité des sexes. Au congrès progressiste-conservateur de 1983, 37 % des délégués ayant droit de vote étaient des femmes; au NPD, en 1989, le chiffre était de 37 % et, au Parti libéral, en 1990, de 45 %. Une représentation disproportionnée des jeunes a caractérisé les derniers congrès de direction. Ainsi, en 1983, 40 % des personnes ayant droit de vote au congrès progressiste-conservateur étaient des jeunes; en 1984, 31 % des délégués libéraux avaient moins de 30 ans (Wearing 1988, 204). Le grand nombre de jeunes aux congrès témoigne de la relative facilité avec laquelle les clubs du Parti libéral et du Parti progressiste-conservateur au sein des universités et d'autres établissements d'enseignement sont accrédités par leurs partis respectifs (Perlin 1991 CR). En comparaison, les délégués des Jeunes néo-démocrates présents au congrès NPD de 1989 ne représentaient que 2 % de l'assemblée, quoique le pourcentage réel des délégués de moins de 30 ans était plus élevé.

Le NPD se distingue également du Parti libéral et du Parti progressiste-conservateur par son mode de sélection des délégués et déléguées de circonscription aux congrès de direction nationaux. Il prévoit un délégué pour 50 membres d'une circonscription pour les 200 premiers membres, plus un délégué pour chaque groupe supplémentaire de 100 membres (Archer 1991a CR). Cette méthode a un effet certain sur la représentativité régionale

du congrès de direction. Ainsi, lors du congrès de 1989, plus de la moitié des délégués ayant droit de vote venaient des provinces de l'Ouest, et 27,5 % de l'Ontario. Les délégués du Québec représentaient 9,2 % du total, et ceux des quatre provinces de l'Atlantique, 5,4 %. Les délégués des syndicats officiellement affiliés au NPD formaient 18,4 % du total des délégués assistant au congrès, tandis que 4,6 % appartenaient à des centrales ouvrières telles que le Congrès du travail du Canada.

Parallèlement à l'augmentation rapide du nombre de délégués et déléguées, on a assisté à une multiplication spectaculaire des catégories utilisées par les libéraux et les progressistes-conservateurs pour les classifier. On est ainsi arrivé à 18 catégories, que l'on peut regrouper sous trois rubriques : (1) les délégués d'office, comprenant les membres de la Chambre des communes, du Sénat et des assemblées provinciales, les membres élus des exécutifs nationaux et provinciaux, et les candidats et candidates défaits aux élections aux Communes; (2) les délégués des ailes constitutives du parti national, par exemple les associations de femmes et de jeunes; et (3) les délégués des circonscriptions, élus par les associations locales. La prolifération des catégories a soulevé le problème du vote multiple (Perlin 1991 CR). En effet, une personne pourrait logiquement voter plusieurs fois, selon le nombre de catégories auxquelles elle appartient. Aucune étude n'a été faite sur les cas de vote multiple, et cette pratique demeure probablement peu répandue. Néanmoins, le fait que cela puisse facilement se produire nuit à la légitimité du processus de sélection.

Les délégués et déléguées des associations de circonscription représentaient 53 % de tous les délégués au congrès progressiste-conservateur de 1983, et 54 % de ceux et celles du congrès de direction du Parti libéral de 1984 (Carty 1988a, 84). Chez les progressistes-conservateurs, chaque association de circonscription peut envoyer 6 délégués au congrès national; pour les libéraux, le nombre était de 7 en 1984 et de 12 en 1990. Six catégories de délégués existent au Nouveau Parti démocratique : circonscriptions, syndicats affiliés, centrales syndicales, jeunes, caucus et conseil fédéral. Les deux tiers des délégués assistant au congrès de direction du NPD en 1989 provenaient des circonscriptions, et un cinquième, des syndicats.

Les délégués et déléguées élus jouent un rôle beaucoup plus crucial qu'autrefois dans la désignation des chefs de parti aux congrès de direction. Comme le note R.K. Carty, « les congrès de direction semblaient traditionnellement dominés par l'establishment du parti » (Carty 1988a, 85). Les organisations de campagne travaillant pour une seule personne briguant la direction du parti ont mis fin à la domination desdits establishments. De plus en plus, les délégués de circonscription sont élus sur la base de listes engagées en faveur d'un seul candidat.

Évaluation du processus de désignation des chefs de parti

Le recours à des techniques évoluées de mobilisation et d'organisation au niveau des circonscriptions est essentiel aujourd'hui à la réussite de toute

campagne de direction. Les organisations de campagne ont atteint un haut niveau de professionnalisme. Elles exploitent des banques de données informatisées afin de mesurer les appuis aux divers candidats et candidates et mènent des sondages pour tester la crédibilité des candidats et de leur programme. Elles utilisent aussi le publipostage et le télémarketing pour contacter et suivre les délégués et déléguées éventuels. Les candidats à la direction doivent disposer d'organisations locales dans un maximum de circonscriptions afin d'influer sur la sélection des délégués. Quand ils ont des chances sérieuses, une tournée nationale s'impose. Les longues campagnes atteignent leur point culminant lors de la semaine du congrès, à l'occasion de manifestations inspirées des conventions présidentielles américaines. Cette activité s'accompagne d'une couverture médiatique intense. Pendant une brève période, les médias électroniques consacrent beaucoup de temps d'antenne aux heures de grande écoute à la couverture des principaux candidats, alors que la presse écrite scrute leurs qualités de leaders et leurs idées politiques.

Les médias accordent autant d'attention, par ailleurs, aux stratégies des candidats et candidates. Ces dernières années, les congrès de direction ont suscité beaucoup de controverse pour deux raisons. Premièrement, des organisations de campagne ou des groupes d'intérêt ont payé les cotisations de membres recrutés expressément pour faciliter l'élection de délégués ou de listes de délégués, ce qui a miné l'intégrité de la procédure. Ces activités se produisent souvent peu de temps avant l'assemblée de sélection des délégués et déléguées, les partis n'ayant pas de règles d'adhésion uniformes ou cohérentes. Le laxisme de la plupart des partis à cet égard permet la mise en œuvre de stratégies discutables lors des courses à l'investiture. Par exemple, il est possible de donner des cartes de membres à des résidents et résidentes d'une circonscription et de transporter ces personnes dans une autre circonscription pour leur faire élire des délégués. Les récents congrès de direction du Parti libéral et du Parti progressiste-conservateur ont donné lieu à de nombreux reportages concernant des assemblées que l'on disait envahies par des personnes n'ayant pas qualité d'électeur à cause de leur âge ou pour d'autres raisons et par des « membres » de dernière minute. Ces nouveaux membres étaient mobilisés dans le seul but de soutenir la cause de certains candidats à la direction. Ils et elles n'avaient jamais milité auparavant, et on ne les encourageait pas à le faire après l'assemblée pour la sélection des délégués. Les infractions aux règles d'adhésion et les techniques discutables de mobilisation décrites ci-dessus ont d'abord attiré l'attention du public en 1983, lors de la course à la direction du Parti progressiste-conservateur opposant Joe Clark et Brian Mulroney (Carty 1988a; Martin *et al.* 1983). Au cours de cette campagne suivie de près par les médias, des organisateurs auraient recruté des jeunes de moins de 18 ans et des personnes fréquentant des refuges et n'ayant jamais eu d'engagement à l'égard du parti (Graham 1986, 157–158).

L'évolution des techniques de recrutement n'a pas eu que des effets négatifs sur les pratiques politiques au niveau local. La concurrence pour

gagner l'appui de délégués et déléguées dans tout le pays lors de la course à la direction du Parti progressiste-conservateur en 1983 a en effet doté celui-ci d'une structure efficace dans beaucoup de circonscriptions où il était auparavant relativement faible. En outre, la compétition qui a marqué la recherche d'électeurs et électrices soutenant des délégués loyaux a très souvent élargi la base de la participation politique au niveau local (Carty 1988a).

La sélection des délégués et déléguées au Nouveau Parti démocratique est moins compétitive et accessible que chez les libéraux et les progressistes-conservateurs. Seulement la moitié des postes de délégués de circonscription ont été disputés lors de la campagne à la direction du NPD en 1989, et rares ont été les candidats ou candidates qui ont présenté une liste de délégués. Les postes de délégués octroyés aux syndicats n'ont fait l'objet d'aucune compétition publique.

Le coût et le financement des récentes campagnes de direction constituent le deuxième point controversé du processus de désignation des chefs. Les états-majors des candidats et candidates à la direction doivent aujourd'hui trouver des ressources et des sommes considérables pour mobiliser des partisans et assurer la sélection de délégués et déléguées. On estime que les deux principaux candidats de la course à la direction du Parti libéral en 1990 ont rassemblé deux millions de dollars chacun. Obtenir des estimations fiables sur les dépenses des principaux candidats à la direction du Parti progressiste-conservateur en 1983 est difficile, car ceux-ci n'étaient pas tenus de divulguer le montant de leurs recettes ou de leurs dépenses. Aucun des partis nationaux n'oblige les principaux aspirants ou aspirantes à sa direction à publier intégralement le montant des dons reçus ou l'identité des donateurs.

Si l'on se préoccupe du caractère excessif des sommes recueillies et dépensées lors des campagnes de direction, il faut tenir compte aussi des pressions venant des membres des partis, et parfois de l'ensemble du public, qui demandent aux candidats et candidates de participer à des débats dans tout le pays, et d'exposer leurs options politiques à de multiples occasions. Les candidats sont souvent obligés de créer une structure d'envergure pour répondre à ces attentes.

Le Nouveau Parti démocratique et le Parti libéral se sont engagés dans la voie du financement public partiel des courses à la direction, en exigeant que les dons destinés aux organisations de campagne passent par le parti afin de donner droit à un reçu d'impôt. Les contributions pour lesquelles un reçu a été délivré se sont élevées à 1 954 958 $ pour la course à la direction libérale de 1990. Les candidats qui ont fait passer les contributions à leur campagne par le parti ont versé 608 151 $ de « redevance sur le candidat au poste de chef » (Commission de la réforme du Parti libéral 1991, 16).

L'utilisation des deniers publics pour les congrès de direction des partis suscite des controverses. D'abord, la loi n'autorise pas spécifiquement cette

utilisation du crédit d'impôt. Dans une communication à la Commission, le ministre du Revenu national note :

> Si les dépenses engagées par les candidats et candidates à la direction servent effectivement les buts pour lesquels un parti a été créé, la nécessité de faire transiter des fonds par un parti pour bénéficier du crédit d'impôt présente, elle, un caractère artificiel. Si le Parlement entend autoriser l'utilisation des dons donnant droit au crédit d'impôt dans les campagnes de direction des partis, il doit faire en sorte que la législation traduise clairement son intention. (Mémoire 1990, 7–8)

D'autre part, certains font valoir que l'utilisation de fonds publics pour les campagnes de direction ne se justifierait que si l'on appliquait dans ce cas des règles de transparence financière conformes à celles que stipule déjà la *Loi électorale du Canada* à l'égard des campagnes électorales et du financement des partis.

L'utilisation du crédit d'impôt pour soutenir le financement des campagnes de direction confère au processus une dimension publique claire. Le crédit d'impôt permet aux candidats et candidates à la direction de recueillir des fonds auprès d'un plus grand nombre de membres qu'ils ne le feraient autrement. Cette disposition peut, à son tour, diminuer les difficultés de ceux et celles qui n'ont pas accès auprès des donateurs les plus généreux.

La réponse des partis aux critiques du public

Les partis ont fait certains efforts pour répondre aux critiques du public sur le processus de désignation des chefs. Leurs militants et militantes semblent d'ailleurs partager l'opinion de l'électorat. Un sondage réalisé auprès des délégués et déléguées au congrès libéral de 1990 a révélé qu'une proportion non négligeable appuyait l'idée d'une réglementation, par le parti ou par les pouvoirs publics, du processus de désignation du ou de la chef. Près de la moitié étaient en faveur d'une réglementation par l'État. Un peu plus des deux tiers convenaient que celui-ci devrait réglementer au moins partiellement le processus, étant donné les responsabilités publiques importantes qu'assument les partis. Finalement, 90 % des délégués étaient favorables au plafonnement des dépenses pour les campagnes de direction, une majorité préconisait la limitation du montant des dons et environ 90 % se prononçaient pour la divulgation complète des dons et des dépenses (Perlin 1991 CR).

Plusieurs partis provinciaux ont réagi aux critiques du public en procédant à la désignation de leur chef par des élections directes, auxquelles participaient tous leurs membres en règle. Il faut admettre que cette vertu soudaine n'était peut-être pas totalement sans rapport avec la précarité de leur situation financière ! Les chefs du Parti québécois ont été élus au suffrage direct en 1985 et en 1987, tout comme les chefs du Parti progressiste-conservateur provincial de l'Île-du-Prince-Édouard et de l'Ontario, respectivement en 1987 et en 1990. Lors de son congrès national de 1990, le Parti

libéral du Canada a adopté une résolution appuyant l'élection directe de son prochain leader. La commission de réforme interne du parti étudie actuellement les modalités d'application de cette résolution. Les partisans de l'élection directe des chefs de parti soulignent le caractère démocratique de cette méthode, qui limite l'influence de la haute direction au profit de la base. L'élection directe peut également réduire les risques d'abus en matière d'adhésion. Selon certains, il s'agit d'un mécanisme crédible pour rétablir la confiance du public à l'égard du processus. Cette formule priverait toutefois les partis de la publicité et de l'intérêt considérables que suscitent généralement les congrès de direction. L'élection directe ne donne pas, par ailleurs, l'assurance d'une participation accrue. En fait, la participation a été plus faible que prévu dans plusieurs congrès de direction provinciaux qui ont recouru à l'élection directe.

Les partis se sont récemment efforcés de réglementer les dépenses durant les campagnes de direction. Le NPD a ainsi fixé une limite de 150 000 dollars par candidat ou candidate lors de la course à la direction de 1989. Chaque concurrent et concurrente était tenu de rendre compte de ses dépenses et des dons reçus avant le vote au congrès. Aucun des sept candidats n'a dépassé la limite établie, mais il n'est pas certain que celle-ci se soit appliquée à toutes les dépenses importantes (Archer 1991a CR). Par exemple, plusieurs organisations de campagne ont eu recours à un grand nombre de bénévoles des syndicats, évitant ainsi des frais de personnel. En outre, le parti a assumé les frais de déplacement des candidats. Bref, les dépenses déclarées par les candidats ne correspondaient pas à la totalité de leurs dépenses réelles.

Pour son congrès de direction de 1990, le Parti libéral avait limité les dépenses des candidats et candidates à 1,7 million de dollars. D'autres règles interdisaient aux organisations de campagne de payer les frais d'adhésion de nouveaux membres dans une circonscription fédérale, un club étudiant ou une association de femmes; elles ne pouvaient pas non plus engager des dépenses pour faciliter la participation de membres aux assemblées de désignation des délégués et déléguées ou au congrès national. Le Parti libéral s'est également doté de règles de divulgation en matière de financement, mais les concurrents et concurrentes n'étaient pas tenus d'indiquer l'origine précise ni le montant des dons recueillis.

Ces efforts d'autoréglementation n'ont pas dissipé les préoccupations quant à l'influence de l'argent sur l'intégrité et l'équité du processus de désignation des chefs. D'autre part, il reste difficile pour les cadres des partis de faire respecter les règles en vigueur. Dès que la lutte est engagée, le contrôle du processus et du parti appartient essentiellement aux candidats et candidates. À moins que l'un d'eux n'adresse une plainte au comité des règlements du parti, celui-ci ne possède pas suffisamment d'influence pour assurer l'observation des règles.

La réforme du processus de désignation des chefs

La désignation des chefs politiques nationaux est une responsabilité essentielle des partis. Les problèmes actuels à cet égard concernent les trois points

suivants : la légitimité du processus, son caractère juste et équitable et la confiance du public. La légitimité du processus est remise en cause lorsque le recrutement des délégués et déléguées et des partisans se fait sans discernement et sans souci de la dignité personnelle des citoyens et citoyennes. L'absence de limites crédibles de dépenses met en doute le caractère juste et équitable du processus. Or, la limitation des dépenses politiques fait partie intégrante de la *Loi électorale du Canada*. Elle garantit que l'issue des luttes électorales ne dépende pas exclusivement de la capacité de recueillir et de dépenser des sommes considérables. La confiance du public est minée, d'autre part, parce qu'il n'y a pas divulgation complète des informations, en particulier lorsque des fonds publics sont en cause et qu'il existe des doutes quant à l'application des règles. La divulgation complète doit aller au-delà de la simple présentation des comptes généraux que les candidats et candidates soumettent à leur parti après le congrès. Il importe de dévoiler le nombre et l'identité des donateurs et donatrices privés. Les délégués, comme le public, ont le droit de porter un jugement pleinement éclairé sur les sources et le montant des contributions financières reçues par les candidats.

Aucun des grands partis provinciaux ou fédéraux ne s'est donné des règles et lignes directrices permanentes pour régir les campagnes de direction. La constitution des partis peut comporter certaines dispositions générales relatives à la gestion des congrès et des campagnes, mais aucune règle concernant des aspects précis des campagnes, comme la sélection des délégués et déléguées, le plafonnement des dépenses ou la divulgation des dons, n'est établie tant que la direction du parti n'est pas vacante. De toute manière, rien n'oblige les partis à avoir de telles règles. Par contre, en l'absence de règlements permanents ou bien établis applicables aux campagnes de direction, la mise au point de règles temporaires peut être une source de conflits internes, chaque équipe manœuvrant pour faire adopter des règles qui lui sont favorables.

Plusieurs partis se sont fixé des limites de dépenses lors des dernières campagnes de direction. Il s'agissait de directives internes applicables par les organisations de campagne. Bien que les partis nationaux puissent vouloir mettre en œuvre des limites de dépenses crédibles, ils ont peu de moyens pour assurer l'observation stricte de leurs règles. Toute limite de dépenses n'aura de valeur et d'effet que si elle est sanctionnée par la loi, comme nous l'ont confirmé bon nombre de responsables chevronnés. L'adoption de sanctions légales obligeant au respect de telles limites lors des campagnes de direction dissuaderait les organisations de campagne de commettre des excès, tout comme les limites de dépenses actuellement inscrites dans la *Loi électorale* ont forcé les partis ainsi que les candidats et candidates à modifier leurs stratégies pour tenir compte d'un budget établi d'avance.

Des représentants et représentantes des partis ont déclaré, aux audiences de la Commission, qu'il était essentiel de maintenir le processus de désignation des chefs sous la responsabilité des partis. Ils ont fait valoir que les partis sont par essence des organisations privées composées de bénévoles,

et auto-réglementées. Beaucoup d'intervenants ont cependant proposé une forme quelconque de réglementation publique, notamment la limitation et la divulgation obligatoire des dépenses de campagne et des dons, le contrôle des sources de contributions et le financement public de certaines dépenses de campagne.

Les règles et les pratiques de sélection des chefs doivent refléter, voire affirmer, l'histoire, les traditions et la culture des partis. En conséquence, chacun devrait avoir la possibilité d'établir les règles qu'il estime conformes à sa structure, à ses règles internes, aux caractéristiques de ses membres et à sa base de financement. Cependant, les pratiques entourant la désignation des chefs ne doivent pas remettre en cause les principes de justice et d'équité qui constituent le fondement même du processus électoral, d'autant plus qu'une partie des sommes en jeu provient du Trésor public.

Cela nous amène à conclure que les réformes concernant le financement des campagnes électorales doivent s'appuyer sur deux objectifs généraux. Premièrement, la *Loi électorale du Canada* devrait imposer des exigences minimales assurant que tous les partis enregistrés observent, lors des congrès de direction, les valeurs et principes communs qui favorisent l'intégrité du processus électoral et en affirment le caractère juste et équitable. À cette fin, la *Loi électorale* devrait comporter des dispositions précises sur les limites de dépenses, la divulgation financière et les crédits d'impôt.

Dans le chapitre 6 du présent volume, nous recommandons que les dépenses des partis politiques enregistrés soient plafonnées à 0,70 $ par électeur inscrit. D'après le nombre d'électeurs et électrices inscrits en 1990, les partis présentant des candidats et candidates dans toutes les circonscriptions pourraient dépenser jusqu'à 12,63 millions de dollars lors des prochaines élections fédérales. Par conséquent, chaque candidat à la direction autorisé à dépenser une somme équivalant à 15 % des dépenses électorales maximales de son parti disposerait d'environ 1,89 million de dollars. Cette limite est comparable aux dépenses effectuées par les candidats à la direction au cours des récentes campagnes des grands partis nationaux et devrait permettre aux candidats de mener des campagnes compétitives au niveau national.

Les candidats et candidates à la direction pourraient bénéficier du crédit d'impôt à titre de candidats officiellement agréés par leur parti. En outre, les reçus d'impôt seraient délivrés par le parti plutôt que par les représentants ou représentantes des candidats à la direction. Il faut considérer comme des fonds publics les excédents accumulés par les candidats et représentant une partie du montant des dons politiques qui auraient donné droit à des crédits d'impôt d'après la limite de dépenses établie par la *Loi électorale* ou par le parti. Ces excédents devraient donc être versés, soit au parti, soit à la fondation du parti, ou soit encore à une association de circonscription enregistrée. C'est au candidat ou à la candidate qu'il reviendrait de décider à qui remettre ces fonds excédentaires. Par exemple, si la limite de dépenses des candidats à la direction était fixée à 1,8 million de dollars

et que le candidat avait recueilli 2,1 millions de dollars et en avait dépensé 1,5 million, une tranche de 300 000 $ des 600 000 $ de surplus aurait donné droit à des crédits d'impôt. Ce montant serait donc remis au parti ou à une de ses entités constitutives. L'objectif serait d'affirmer que l'utilisation des crédits d'impôt dans le cadre de la campagne d'investiture est véritablement la prérogative, le privilège et la responsabilité du parti en tant qu'organisation politique enregistrée.

Ces règles étant fondées sur des idées et des valeurs essentielles à notre système de démocratie représentative, leur mise en œuvre devrait relever de la Commission électorale du Canada. Pour remplir cet objectif, il faudrait obliger les candidats et candidates à la direction à désigner des agents et agentes assumant les mêmes responsabilités que celles des agents officiels des candidats aux élections générales. La nomination de tels agents donnerait l'assurance que les rapports financiers des candidats à la direction répondent aux principes et méthodes comptables généralement reconnus ainsi qu'aux exigences de la Loi. Les membres des partis auraient ainsi la possibilité de comparer et d'évaluer facilement les activités financières des organisations de campagne de direction.

Deuxièmement, la *Loi électorale* ne devrait pas aborder le processus de désignation des chefs de parti d'une façon si restrictive ou si interventionniste que les partis ne puissent, individuellement, établir des règles reflétant leurs traditions et leur caractère distinct. On doit donc permettre aux partis de se fixer des règles internes pour régir la désignation de leurs leaders. Certaines formations choisiront peut-être d'imposer aux concurrents et concurrentes une transparence financière et des limites de dépenses plus strictes, inférieures par exemple à 15 % des dépenses électorales maximales du parti. Grâce à de telles règles, les membres seraient mieux à même de juger de l'utilisation des dons politiques dans les campagnes de direction. Nos recommandations visent à atteindre chacun de ces objectifs.

Recommandation 1.5.12

Nous recommandons que, comme condition préalable à son enregistrement, un parti soumette sa constitution à la Commission électorale du Canada et que celle-ci stipule :

1. que seuls les personnes résidant dans la circonscription visée et qui sont membres en règle du parti depuis au moins trente jours avant la date fixée pour l'assemblée de sélection des délégués et déléguées au congrès de direction du parti peuvent participer à l'élection des délégués et déléguées;

2. que les membres résidant à l'extérieur de la circonscription qui procède à la sélection des délégués et déléguées au congrès de direction soient membres en règle du parti depuis au moins six mois avant la date de l'assemblée pour pouvoir participer à l'élection des délégués;

3. que tout membre qui participe à l'élection du ou de la chef du parti au suffrage universel des membres soit membre en règle du parti depuis au moins trente jours avant la date de l'élection du chef; et

4. qu'immédiatement après avoir pris la décision de déclencher le processus de désignation du ou de la chef du parti, les autorités compétentes du parti soient tenues d'adopter des règles spécifiques pour régir ce processus, lesquelles devront notamment prévoir :

i) l'obligation pour les candidats et candidates à la direction d'assurer la divulgation complète de leurs activités financières, y compris le montant et la source des dons totalisant plus de 250 $;

ii) des limites de dépenses qui pourraient être inférieures à 15 % des dépenses électorales permises au parti en vertu de la *Loi électorale du Canada*, pour les élections générales fédérales les plus récentes; et

iii) l'obligation pour les candidats et candidates à la direction de remettre un rapport préliminaire sur leurs recettes et dépenses, la veille de l'élection du ou de la chef du parti.

Recommandation 1.5.13

Nous recommandons de modifier la *Loi électorale du Canada* pour y inclure les dispositions suivantes :

1. les candidats et candidates à la direction doivent déposer auprès de la Commission électorale du Canada un rapport sur leurs recettes et dépenses dans les trois mois suivant le jour de l'élection du ou de la chef du parti;

2. les dépenses de chaque candidat et candidate à la direction des partis enregistrés ne doivent pas dépasser 15 % des dépenses électorales permises au parti en vertu de la *Loi électorale du Canada*, pour les élections générales fédérales les plus récentes;

3. chaque candidat et candidate à la direction du parti est tenu de nommer un agent ou une agente ayant des responsabilités semblables à celles de l'agent officiel d'un candidat à la Chambre des communes;

4. les limites de dépenses pour les campagnes de direction prennent effet dès que le parti fixe et annonce la date de l'élection de son chef, et restent en vigueur jusqu'au jour de l'élection du ou de la chef inclusivement;

5. les candidats et candidates qui briguent la direction d'un parti enregistré et dont la candidature est reconnue par ce parti sont autorisés à utiliser le système des crédits d'impôt pour leur collecte de fonds, au moyen d'un mécanisme choisi par le parti enregistré;

6. les crédits d'impôt, dans le cadre des campagnes de direction, sont accordés par le parti seulement et le total du montant des dons à un candidat ou une candidate à la direction donnant droit à un crédit d'impôt ne doit pas dépasser la limite de dépenses totales fixée à chaque candidat par le parti; et
7. toute portion de l'excédent financier accumulé par un candidat ou une candidate à la direction et donnant droit au crédit d'impôt doit être reversée au parti enregistré, à sa fondation enregistrée ou à l'une de ses associations de circonscription enregistrées, au choix du candidat concerné.

LE RENFORCEMENT DU RÔLE DES PARTIS POLITIQUES

Les codes d'éthique

On reproche aux partis de persister dans des comportements qui sèment le doute sur leur intégrité et sur celle du système politique en général. Aux audiences de la Commission, plusieurs ont affirmé que les partis ne pouvaient pas ou ne voulaient pas appliquer des règles équitables à leurs activités internes. On déplore que les partis soient peu portés à revoir leurs pratiques lorsque surviennent des incidents ou des allégations de comportements répréhensibles.

Comme les partis ne semblent pas reconnaître la gravité ou l'urgence des préoccupations du public, celui-ci a tendance à réclamer une réglementation accrue de leurs activités. Les attentes de l'électorat à l'égard des partis sont plus nombreuses et exigeantes que jamais et débordent le cadre des campagnes électorales. Les Canadiens et Canadiennes reconnaissent en plus l'importance des méthodes employées par les partis pour désigner leurs candidats et candidates et leurs chefs, et ils exigent que ces processus débouchent sur une représentation équitable. Ces changements dans les attentes du public placent les partis devant un défi de taille : ils doivent se préoccuper de valeurs qui dépassent les stricts intérêts partisans et, par leur comportement, renforcer la confiance du public dans l'intégrité et l'équité du système politique.

Devant les appels de plus en plus fréquents à la réglementation des activités internes des partis, il convient d'examiner ce que d'autres organisations ont fait en pareilles circonstances. Beaucoup ont adopté un code d'éthique, qui consiste en une déclaration écrite de leurs valeurs et de leurs principes de conduite fondamentaux. Les codes d'éthique fournissent aux membres un cadre dans lequel situer leurs actions et décisions quotidiennes. Certes, la portée et la structure de ces codes ainsi que les valeurs qu'ils expriment varient considérablement. Mais tous comportent deux éléments essentiels : un énoncé explicite des valeurs et des principes de l'organisation, fondés sur ses conceptions, ses objectifs et ses traditions, et une déclaration formelle engageant tous les membres de l'organisation à respecter et à défendre ces valeurs et ces principes.

Alors que les codes d'éthique ou de conduite deviennent chose courante dans les grandes entreprises, les associations professionnelles et la fonction publique, on en trouve rarement dans les partis qui, pourtant, auraient beaucoup de raisons d'adopter un tel code.

Un code d'éthique constituerait pour tout parti un instrument de direction important, permettant aux cadres et à la direction d'assurer la cohérence des activités et des méthodes. Il favoriserait l'adhésion de tous les membres aux valeurs essentielles et distinctives du parti. L'engagement envers ces valeurs est primordial si les chefs de ces vastes organisations décentralisées veulent effectivement diriger l'activité de leurs membres, et s'assurer qu'elle reflète les principes du parti. En inscrivant leurs valeurs dans un code, et en y précisant comment ces valeurs doivent guider l'action de leurs membres, les partis contribueraient à la promotion de la culture commune qui lie les membres à un parti.

Un code d'éthique encouragerait les comportements appropriés et, grâce à la pression des pairs, contribuerait à établir certaines normes de conduite. Il donnerait plus d'autorité aux responsables des partis pour faire appliquer des principes et des normes et légitimerait l'imposition de sanctions aux contrevenants.

Un code d'éthique pousserait les membres à promouvoir, par leur comportement, les idées et les valeurs fondamentales du parti. Il permettrait de mieux évaluer les pratiques et les règles, et donc de corriger les écarts par rapport aux normes édictées. Cadre de référence favorisant l'analyse des comportements individuels et collectifs nuisibles à la confiance accordée aux partis, un tel code justifierait les appels lancés aux adhérents et adhérentes pour qu'ils réforment les règles et trouvent des solutions positives et innovatrices aux lacunes de leurs organisations.

Par exemple, un parti souhaitant élargir la représentation des femmes et des groupes sous-représentés en son sein risque de buter sur des obstacles involontaires ou méconnus créés par ses pratiques et procédures internes. Le fait de reconnaître dans un code la valeur fondamentale d'une représentativité élargie aiderait les membres à identifier ces obstacles et à faire céder les personnes qui les maintiennent. Ainsi, à partir d'un énoncé de principe sur la représentation équitable, les membres pourraient exiger d'un parti qu'il renforce les comités de recherche ou d'autres mécanismes susceptibles d'augmenter sa représentativité.

La formulation des valeurs et principes fondamentaux d'un parti dans un code d'éthique serait particulièrement utile aux membres appelés à prendre des décisions difficiles dans le contexte compétitif des campagnes électorales. Elle les inciterait à placer les intérêts à long terme du parti, notamment son intégrité et sa crédibilité, au-dessus d'illusoires gains à court terme.

Un code d'éthique peut aussi encourager les débats internes concernant les pratiques politiques du parti. Le simple fait de consulter les membres et de discuter de l'action du parti par rapport à un code d'éthique favoriserait

la réflexion sur les pratiques des membres et du parti. Par ailleurs, les membres doutant de la moralité des méthodes employées par certains trouveraient là un appui pour leur contestation. Ces mesures sont essentielles à la modification du fonctionnement interne des partis et à la définition de leurs critères de décision.

Un code d'éthique contribuerait à rassembler les membres du parti autour d'un objectif commun, qui serait de renforcer la place du parti et d'affirmer son intégrité. Souscrire aux normes fondamentales d'un parti serait considéré comme un ferme engagement à son égard.

Un code aurait le grand avantage de valoriser l'appartenance au parti. À la différence des formations politiques de l'Europe de l'Ouest, qui encouragent la participation réelle de leurs membres à toutes leurs activités, les partis canadiens accordent une importance excessive, selon certains, à la participation des membres à la désignation des candidats et candidates et des chefs, aux dépens de fonctions et objectifs plus généraux. Un code inciterait les partis à mesurer l'importance de l'appartenance au parti grâce à la définition des principes régissant l'adhésion, y compris dans le contexte des campagnes d'investiture et de direction. L'obligation de faire respecter les principes du code, au besoin en sanctionnant les infractions, conduirait les partis à considérer plus sérieusement les responsabilités et devoirs de leurs membres. Il y aurait en outre valorisation du statut de membre car, en inscrivant son comportement dans le cadre d'un tel code, chacun deviendrait un rouage essentiel de toute la vie du parti.

Il serait préférable que chaque parti ait son code d'éthique, qui devrait affirmer la culture et l'histoire propres à chacun au lieu de les diluer. L'existence même d'un grand nombre de partis enregistrés au Canada témoigne de la diversité des idées et des valeurs qu'ils représentent. Chacun d'eux a établi ses traditions d'organisation pour répondre aux objectifs de représentation de ses membres, de ses candidats et candidates et de ses leaders. En outre, les membres seraient davantage incités à soutenir les valeurs de codes distincts, reflétant mieux l'histoire unique de chaque parti.

Les codes d'éthique des différents partis comprendraient probablement un certain nombre de thèmes communs. On y trouverait par exemple l'énoncé des droits et devoirs des membres, les normes de désignation des candidats et candidates et des chefs et les règles régissant ce processus, les conditions de la collecte de fonds, les critères d'évaluation de la publicité électorale et des lignes directrices pour la sollicitation des votes le jour du scrutin.

Ces codes permettraient de concilier les exigences du public en matière de réglementation et la volonté légitime des partis de gérer leurs affaires internes. La mise en application de tels codes constituerait également une réponse plus claire et ferme aux problèmes déjà mentionnés que la promesse d'éventuelles réformes internes.

Pour assurer la confiance du public, il importe que les règles électorales soient clairement énoncées dans un cadre réglementaire juste et transparent. Mais aux yeux du public, il ne suffit pas de se conformer aux lois établies,

lesquelles constituent les normes minimum à respecter pour éviter toute sanction. Des appels au renforcement de la réglementation surgiront chaque fois que les partis sembleront s'écarter notablement des attentes du public en matière de comportement, et qu'ils donneront l'impression de ne pas pouvoir ou de ne pas vouloir modifier leurs pratiques afin de s'adapter à ces nouvelles valeurs.

On s'est inquiété sérieusement, par exemple, de la conduite des membres des partis durant les élections, mais il est difficile de répondre à de telles critiques par voie réglementaire. En période électorale, il conviendrait de donner aux partis toute latitude pour présenter leurs idées et leur programme et se différencier de leurs adversaires. C'est pourquoi il serait difficile, voire inopportun, de réglementer les stratégies et les tactiques électorales des partis. Néanmoins, si le public estime que la publicité électorale est trompeuse, qu'elle discrédite le système électoral et qu'elle suscite la désaffection de l'électorat, ou s'il considère que des partis ou individus cherchent à manipuler ou à exploiter certaines catégories d'électeurs et électrices, c'est l'intégrité même du processus qui est remise en cause.

L'efficacité des codes d'éthique dépend en bonne partie des mesures de contrôle et des sanctions dont ils sont assortis. Pour que ces codes soient des outils de gestion valables pour les dirigeants et dirigeantes des partis, il ne suffit pas d'exhorter les membres à bien se comporter. L'application efficace d'un code d'éthique n'est pas une tâche facile pour les partis à cause de leur structure dispersée et de leur caractère essentiellement bénévole. Les mesures de contrôle et de sanction doivent refléter les objectifs, la structure et la culture propres au parti; certains mécanismes pourraient toutefois maximiser l'efficacité du code en tant que guide éthique.

Par exemple, les associations de circonscription pourraient adopter des procédures de révision des plaintes formulées par des membres contre d'autres membres ou cadres du parti, qui n'auraient pas agi conformément au code. Des mécanismes devraient également permettre de tenir compte de certaines circonstances particulières, dans l'interprétation et l'application du code. Les partis souhaiteraient peut-être partager les propositions et décisions de sanction entre les associations locales et la direction nationale. Ils pourraient demander à une association de circonscription d'établir si le processus d'une assemblée d'investiture a été ou non équitable et laisser à l'exécutif national (au moyen d'un mécanisme d'appel) le soin de prendre la décision finale et de déterminer la sanction éventuelle. Le blâme, la suspension ou l'exclusion d'un membre du parti seraient des sanctions possibles. Si une infraction au code était commise par un cadre ou un candidat ou une candidate du parti, on pourrait recourir au blâme, à l'interdiction de participer à une course à l'investiture ou à la direction, à l'interdiction d'exercer toute fonction officielle au parti, au retrait du statut de délégué, à l'expulsion ou à l'annulation des résultats du processus de sélection.

L'élaboration et la mise en place du code d'éthique pourrait constituer la première responsabilité d'un comité d'éthique, qui serait composé de

membres de l'exécutif national et des circonscriptions. Ce comité consulterait largement les membres et les dirigeants et dirigeantes de toutes les instances du parti sur le contenu et les buts du code et aiderait à sa diffusion auprès des membres. De cette façon, on renforcerait les effets mobilisateurs du code. La présence d'un comité d'éthique actif et crédible au sein des partis permettrait de souligner le rôle essentiel du code dans la définition de l'action des membres et des responsables du parti. Un tel comité servirait de tribune pour la promotion du code en tant qu'instrument de ralliement de nouveaux membres.

Les partis pourraient demander à un comité d'éthique de présenter un rapport annuel à leur direction ou à l'assemblée générale de leurs membres. Ce rapport donnerait des informations précieuses sur les problèmes qui préoccupent l'ensemble des membres et que le parti pourrait vouloir résoudre par des réformes internes ou par des modifications du code. En outre, ces renseignements aideraient l'instance nationale qui voudrait organiser des réunions éducatives sur l'observation du code.

Pour répondre aux attentes du public et des membres, le ou la chef du parti doit être capable de déterminer objectivement si la conduite du parti et de ses membres est conforme à ces attentes. Certes, les nouvelles attentes du public en matière d'éthique doivent se traduire par des réformes législatives, mais la *Loi électorale* ne peut pas tout réglementer. Avec un code d'éthique, les instances dirigeantes seraient mieux armées pour promouvoir et faire respecter les principes du parti, et les membres auraient un sens plus poussé de leurs devoirs. Un code énonçant des normes de comportement acceptables pour les membres, le parti et les associations locales – qu'il soit motivé par un nouveau sens des responsabilités à l'égard de la population ou des membres du parti, ou simplement par le souci de réformer ses méthodes pour préserver sa crédibilité – ferait beaucoup pour renforcer la confiance du public et des membres dans l'intégrité des partis politiques. Ces derniers disposeraient alors d'un outil efficace pour orienter leur action et pour prévenir les demandes de réglementation supplémentaire.

Recommandation 1.5.14

Nous recommandons :

a) que chaque parti enregistré adopte un code d'éthique; et
b) que chaque parti établisse un comité d'éthique qui veillerait au respect et à la promotion de ce code.

Le rôle des partis dans la réflexion et l'éducation politiques

Depuis la Confédération, le concept d'affiliation à un parti politique a beaucoup évolué. Au début, et même durant ce siècle, l'adhésion à une formation politique ne dépendait pas d'une cotisation ni de critères formels. Pourtant, à partir des années 1870, l'affiliation à un parti correspondait à

une réalité facile à définir. Elle permettait de participer à certaines activités politiques, économiques et sociales. Les membres de partis concurrents se livraient fréquemment à des débats publics. Grâce au travail des militants, les partis avaient une présence permanente et réelle dans la vie locale.

Le déclin des partis dotés de larges assises et d'organisations solides dans les circonscriptions s'est accompagné du déclin de la politisation de la population. Depuis quelques décennies, la valeur et le sens de l'affiliation politique ont à nouveau changé. Beaucoup de citoyens et citoyennes ont trouvé dans divers groupes d'intérêt des structures d'accueil nouvelles pour mener leur action politique. Leur bénévolat sert non plus aux partis, mais à d'autres organisations privées.

De nos jours, l'adhésion à un parti est considérée moins comme un aspect essentiel de la politique partisane que comme un mécanisme utile de mobilisation des partisans pour ceux et celles qui souhaitent devenir députés, chefs ou dirigeants d'un parti. On recrute de nouveaux membres spécifiquement pour qu'ils donnent leur vote à une personne. Dans ce contexte, le recrutement ne vise pas à rallier des adhérents et adhérentes aux idéaux du parti mais à servir les aspirations électorales de certains individus. De ce point de vue, il ne constitue pas fondamentalement une fonction d'intérêt collectif pour les partis. Certes, les partis en bénéficient, mais peut-être à court terme seulement.

Dans les trois grands partis, le recrutement des membres et la gestion des listes de membres relèvent des instances locales ou provinciales. Aucun des trois ne possède de liste centralisée de ses membres. Au Parti progressiste-conservateur, les cotisations et les critères d'adhésion sont établis par les associations de circonscription. Au Parti libéral, les règles d'adhésion varient d'une province à l'autre : « Certaines organisations provinciales, comme celles du Québec et des quatre provinces de l'Ouest, ont centralisé les listes de membres et les cotisations; d'autres, comme l'Ontario, ne l'ont pas fait bien que tous les partis provinciaux soient censés évoluer vers des adhésions centralisées [Wearing 1988, 193]. » Au Nouveau Parti démocratique, les cotisations et les critères d'adhésion sont établis par les organisations provinciales.

L'absence de listes centralisées limite la capacité des organisations nationales de fournir directement des services à leurs membres ou de communiquer avec eux. De fait, les instances nationales ne possèdent pas de chiffres exacts sur le nombre d'adhérents et adhérentes ayant réglé leurs cotisations. Aucun des trois grands partis ne dispose de moyens permanents pour communiquer directement avec ses membres ou pour les informer sur les activités et objectifs du parti au niveau national. L'exécutif national du Parti progressiste-conservateur utilise certains moyens informels pour communiquer avec ses membres. Par exemple, les procès-verbaux des réunions de l'exécutif national sont régulièrement distribués à tous les présidents et secrétaires de circonscription. On a aussi chargé les vice-présidents régionaux d'informer leurs membres respectifs des activités du parti national. Pour

l'exécutif national du NPD, la communication avec l'ensemble des membres se résume aux rapports financiers et aux déclarations de politique générale que ses responsables présentent aux congrès biennaux du parti. Le président national du Parti libéral présente un rapport oral des activités du parti lors de ses congrès d'orientation biennaux. Les liens faibles qui existent entre la structure nationale, les associations locales et les membres empêchent les partis de développer une culture et des idées distinctes susceptibles de leur attirer des membres dévoués. Trop souvent, on confie à ceux et celles qui se joignent à un parti des responsabilités qui ne durent que le temps des élections. Comme le notait le permanent d'un parti en 1989, « si tous ceux qui travaillent pour une élection se présentaient à notre porte demain matin, trois ans avant la prochaine élection ... nous ne saurions que faire d'eux » (cité par R. Pelletier 1991 CR). Au lendemain des campagnes électorales, les membres sont de plus en plus coupés des activités quotidiennes du parti et sont peu encouragés à poursuivre activement leur participation.

Le bénévolat et le militantisme demeurent assez répandus au Canada, mais le nombre de personnes adhérant aux partis et choisissant le militantisme politique ne cesse de baisser (Nevitte 1991 CR). À cet égard, le Canada se démarque nettement d'autres pays où l'adhésion aux partis politiques, grands ou petits, tend en fait à augmenter (Selle et Svåsand 1991). Beaucoup de Canadiens et Canadiennes ne font plus confiance aux partis en tant qu'institutions d'action politique.

Durant le débat qui a mené à la réforme de 1974, on a constaté que « l'idée que les partis puissent servir de pont entre les particuliers et l'État restait assez étrangère à la politique fédérale » (Jenson 1991b CR). À l'époque, on se préoccupait surtout de maîtriser le coût des campagnes électorales et de fournir aux partis les moyens de les mener à bien. Le système d'enregistrement des partis avait été instauré en 1970, et la réglementation concernant la publicité électorale radiotélévisée et le crédit d'impôt constituait une reconnaissance implicite des partis. Néanmoins, cette reconnaissance des partis « ne reposait pas nécessairement sur l'idée qu'ils formaient des institutions nationales importantes, ni ne signifiait qu'on leur voyait systématiquement un rôle spécifique dans le bon fonctionnement du système politique canadien » (Jenson 1991b CR).

Le problème vient du fait que l'appareil des partis s'intéresse avant tout aux élections : il se consacre beaucoup moins à la discussion et à l'analyse de questions politiques qui ne sont pas directement reliées à la prochaine campagne électorale, ou à l'expression des valeurs essentielles du parti.

Pour affermir leur primauté dans le système politique, les partis doivent rétablir la valeur et la dignité de l'affiliation partisane comme élément essentiel de l'action politique. Les partis doivent reprendre leur place et leurs responsabilités dans le domaine de l'éducation politique, de l'élaboration des politiques et de l'expression des valeurs collectives, notamment par la création de réseaux partisans plus vastes. D'aucuns souhaiteraient que la politique et les partis n'interviennent pas dans la gestion des affaires

publiques. Pourtant, la santé de la démocratie exige que la population s'engage davantage dans la vie politique nationale par le biais des partis. Dans ce but, on pourrait encourager les partis à se doter de structures permettant aux citoyens et citoyennes de participer à des activités dépendant moins de considérations électorales à court terme.

Dans la plupart des démocraties occidentales, les partis ne restreignent pas leur action à la lutte électorale. Ils forment et mobilisent leurs militants et militantes et l'ensemble de leurs membres au moyen de conférences, de colloques et de revues spécialisées; ils se préparent à gouverner et, quand ils obtiennent le pouvoir, cherchent conseil sur les grandes questions d'intérêt public auprès de réseaux de partisans éclairés au lieu de dépendre de la bureaucratie.

On estime généralement que ces activités sont essentielles aussi bien au fonctionnement des partis qu'à celui de la démocratie. Voilà pourquoi, dans la plupart des pays démocratiques, les formations politiques font appel à de solides réseaux d'experts et expertes et s'occupent de la formation politique de leurs membres et sympathisants. Cette capacité d'acquisition et de diffusion des connaissances s'appuie souvent sur une structure établie formellement au sein du parti, comme dans beaucoup de pays européens, ou encore dans un ou plusieurs centres extérieurs au parti mais étroitement liés à celui-ci ou à ses grandes figures, comme aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Qu'un certain nombre de gouvernements financent directement les partis au moyen de subventions ou d'allocations entre les élections, prouve que ces gouvernements et le public attachent de l'importance à ces activités.

La République fédérale d'Allemagne a introduit le financement annuel en 1959. La Cour constitutionnelle a décidé en 1966 que le financement public des activités autres qu'électorales était anticonstitutionnel mais la *Loi sur les partis politiques* a été adoptée l'année suivante, accordant aux partis des remboursements qui s'apparentent à un financement annuel : 40 % du remboursement est versé la première année, 10 % la deuxième, 15 % la troisième et le reste la dernière année avant les élections suivantes. La *Loi sur les partis politiques* prévoit également l'octroi de subventions globales aux fondations associées aux partis qui ont obtenu au moins 5 % des voix dans une élection (Pinto-Duschinsky 1991 CR).

En France, le financement annuel des partis a été instauré en 1988. Les fonds sont divisés en deux parts. La première va aux partis représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat, proportionnellement à leur nombre de sièges. La deuxième est donnée aux partis qui ont présenté au moins 75 candidats aux dernières élections à l'Assemblée nationale, sur la base de leurs résultats au premier tour de ces élections. L'Italie, la Suède et l'Autriche allouent également des fonds annuels aux partis. Aux Pays-Bas, les paiements annuels sont destinés uniquement aux fondations (Wolinetz 1991).

Trois provinces canadiennes – le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard – versent des fonds annuels aux partis. Au Québec,

tous les partis autorisés reçoivent une allocation mensuelle depuis 1975. On lit à l'article 83 de la *Loi électorale* du Québec :

> L'allocation vise à rembourser les partis des frais engagés pour leur administration courante, pour la diffusion de leur programme politique et pour la coordination de l'action politique de leurs membres. Cette allocation n'est versée que si ces frais sont réellement engagés et payés[5].

Au Nouveau-Brunswick, le financement annuel des partis existe depuis 1978. Les partis représentés à l'Assemblée législative et ayant eu au moins 10 candidats ou candidates aux dernières élections (il y a 58 circonscriptions dans la province) y sont admissibles. On calcule le montant de la subvention annuelle en multipliant le nombre de suffrages favorables aux candidats et candidates du parti lors des dernières élections par un montant défini dans la *Loi sur le financement de l'activité politique* (ce montant varie chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation)[6]. À l'Île-du-Prince-Édouard, les partis sont admis à recevoir une subvention annuelle seulement s'ils détiennent au moins deux sièges à l'Assemblée législative, qui en comprend 32[7].

Les partis canadiens réussissent la plupart du temps à collecter au niveau fédéral des fonds plus importants que par le passé. Mais leurs capacités de financement restent variables et, à la fin de 1989, deux des grands partis avaient accumulé un déficit. Cette situation porte à croire que les partis ne consacreront pas plus de ressources aux activités susceptibles d'affermir leur primauté, comme promouvoir la participation et l'éducation politiques ou les débats d'idées. Lors du colloque que nous avons organisé sur les élections et le financement des partis, le directeur général des finances du Parti libéral, Michael Robinson, affirmait à regret qu'« avec leurs structures présentes, et confrontés à des besoins financiers croissants, les partis accorderont toujours la priorité aux objectifs électoraux, au détriment de la réflexion politique prospective ».

Dans d'autres démocraties, les institutions permettant de concevoir des politiques à long terme sont importantes à plusieurs égards. Les conseils qu'ils donnent aux responsables de parti en matière de politiques ne sont pas dictés par des considérations électorales immédiates. Elles sont le lieu où l'on révise les orientations politiques sans susciter forcément des changements instantanés ni une réaction immédiate de la part de partis rivaux ou d'autres groupes. Elles permettent aux dirigeants et dirigeantes de nouer des liens importants avec des réseaux de personnes de divers milieux : universités, entreprises ou organismes à but non lucratif; ces personnes ne sont pas nécessairement membres du parti mais appartiennent à son vaste groupe de sympathisants et sympathisantes. Ces institutions font également un travail d'éducation politique en organisant des colloques et des conférences sur les grandes questions de fond, en publiant des revues traitant des idées et des choix politiques du parti et en permettant

régulièrement à ses membres en vue, notamment aux ministres et aux députés et députées, d'établir des contacts avec des experts en dehors du parti. Elles aident les nouveaux gouvernements durant la période de transition en préparant les dirigeants et dirigeantes du parti vainqueur à la mise en œuvre de leur programme. Elles assurent aussi la fonction capitale de recrutement et de formation de spécialistes connaissant bien les problèmes des régimes démocratiques, et capables d'occuper les postes clés au sein du gouvernement.

Ces institutions contribuent donc autant à la conception des grandes idées d'un parti qu'à leur mise en œuvre. Elles permettent aussi de renforcer la présence du parti dans les couches de la société où il pourrait être moins bien accueilli s'il se présentait comme une simple machine électorale. En somme, il s'agit d'institutions tampons où les instances dirigeantes, les élus, l'aile extra-parlementaire du parti ainsi que les citoyens et citoyennes agissent et communiquent entre eux.

Dans la plupart des démocraties, les partis s'engagent dans cette voie en créant des instituts officiels ou, de manière plus officieuse, des alliances informelles mais relativement directes entre un institut privé et un parti. Au Canada, les partis n'ont généralement pas cette capacité d'éducation et d'analyse politiques, pas même le Nouveau Parti démocratique qui est le plus orienté vers ce type d'activité. Dans l'ensemble, les partis canadiens sont considérés comme plus forts sur le plan de l'action électorale que sur le plan de la réflexion politique.

Les causes de cette situation sont à la fois multiples et complexes. Les libéraux, les progressistes-conservateurs et dans une certaine mesure les néo-démocrates, soucieux de concilier des intérêts disparates et de surmonter des clivages sociaux, n'ont pas toujours pris fermement position sur certaines questions, quoique l'exemple du libre-échange aux élections de 1988 montre qu'ils sont parfaitement capables de le faire quand les circonstances l'exigent. Au Canada, le très faible niveau d'affiliation politique et les taux relativement élevés de volatilité et de roulement, surtout au niveau des circonscriptions, rendent partis et députés beaucoup plus sensibles aux préoccupations à court terme que les élus et élues de Grande-Bretagne ou des États-Unis (Blake 1991 CR). Le niveau de volatilité électorale dans ces pays est présenté à la figure 5.1. La géographie du Canada entre aussi en ligne de compte : aussi dispersés que la population, les partis trouvent difficilement le temps et les ressources nécessaires pour nourrir le dialogue politique.

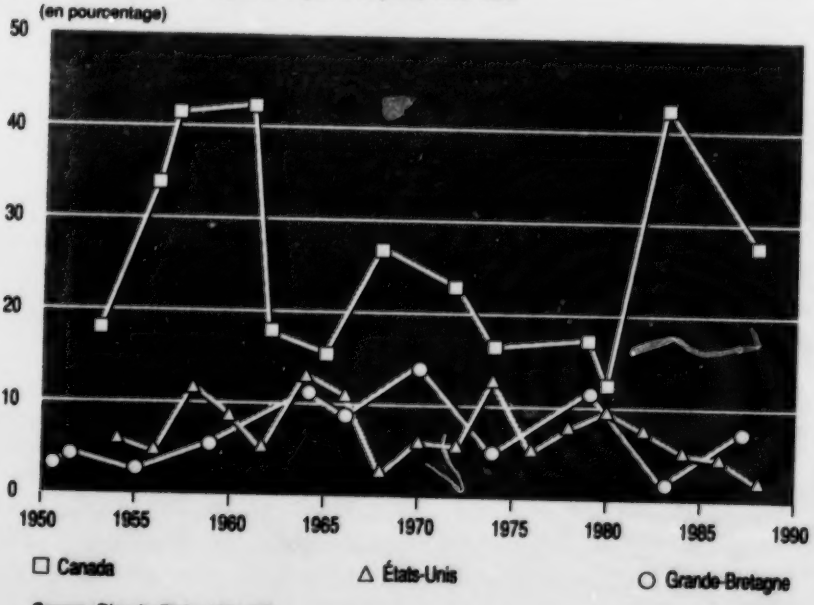
Plusieurs fondations et instituts canadiens se consacrent à l'étude des questions d'intérêt public, par exemple l'Institut C.D. Howe, l'Institut de recherches politiques et l'Institut Fraser. Toutefois, ces organismes se veulent généralement non-partisans et entretiennent peu de liens directs ou indirects avec les partis, sauf aux échelons les plus élevés. Le développement d'une culture politique où il n'est pas de bon ton d'afficher des liens spécifiques avec un parti ou un mouvement explique pour une part ce

phénomène. Certains instituts comme l'IRP ont été créés au début des années 70, au moment où plusieurs considéraient les idéologies de parti comme des notions dépassées. La « fin des idéologies » a provoqué la recherche de solutions technocratiques – et exemptes de considérations partisanes – aux problèmes sociaux et politiques (Bell 1960).

Le statut d'organismes de charité que les instituts cherchent à préserver pour des raisons fiscales explique aussi, dans une large mesure, qu'ils n'aient pas de liens avec les partis. En vertu des règles établies par Revenu Canada, aucune activité éducative d'un organisme de charité ne peut comprendre la diffusion d'informations à but politique (Canada, Revenu Canada Impôt 1987). De ce fait, les conseils d'administration des instituts hésitent beaucoup à prendre des positions que l'on pourrait qualifier de politiques. En comparaison, aux États-Unis, les fondations créées en vertu de l'article 501(*c*)(3) du *Internal Revenue Code* peuvent accepter toutes sortes de dons déductibles du revenu imposable et mener des activités d'éducation politique, tant qu'elles ne participent pas directement aux campagnes électorales (Lindquist 1989).

Beaucoup d'arguments militent en faveur de l'établissement de fondations de recherche par les partis. D'aucuns pourraient cependant prétendre que les exigences immédiates de la politique électorale priment sur tout intérêt que pourraient avoir les partis canadiens à leur création, et qu'il

Figure 5.1
Taux de roulement des élus et élues au Canada, aux États-Unis et en Grande-Bretagne : pourcentage des sièges changeant de parti, 1950–1990



Source : D'après Blake 1991 CR.

ne serait pas sage d'obliger les partis à accepter une chose dont ils ne veulent pas. Or, cette affirmation est douteuse. En effet, la meilleure preuve que le Canada a besoin d'instituts rattachés aux partis est que les plus grands d'entre eux se sont efforcés d'en mettre un sur pied dans le passé, et disent vouloir continuer leurs efforts dans ce sens.

À la fin des années 60, puis à nouveau dans les années 80, le Parti libéral a lancé un programme de formation politique axé sur l'organisation de colloques et, après sa défaite de 1984, sur la publication d'un périodique intitulé *De Novo*, auquel ont contribué des collaborateurs membres ou non du parti ainsi que des universitaires.

Au début des années 80, à la suite de la défaite du gouvernement progressiste-conservateur de Joe Clark et poussé par l'idée que ni le service de recherche parlementaire ni aucun institut n'avaient préparé efficacement le parti à prendre les rênes du pouvoir, un groupe de progressistes-conservateurs dirigé par Frank Oberle a mis sur pied la National Foundation for Public Policy Development. L'organisation a reçu ses lettres patentes et tenu sa première réunion officielle le 14 mai 1982. L'automne de la même année, elle organisait une conférence et lançait un bulletin mais a apparemment reçu un coup fatal quand Revenu Canada a rejeté sa demande de statut d'organisme de charité. À peu près à la même époque, le parti a commencé à se mobiliser pour les élections qui arrivaient; le financement de la fondation n'a plus été une priorité et elle a disparu peu après (Lindquist 1989).

La Fondation Douglas-Coldwell est affiliée au Nouveau Parti démocratique mais les liens entre les deux sont peu solides, notamment parce que la Fondation ne veut pas compromettre son statut fiscal d'organisme de charité et que ses activités restent limitées. La direction du NPD, de son côté, n'a pas su développer une stratégie pour utiliser efficacement les ressources de la Fondation en matière de recherche politique. Elle a plutôt eu tendance à considérer l'élaboration des politiques comme une dimension des activités politiques à court terme. La fonction de recherche et développement en matière politique relève fondamentalement de la direction du parti, à laquelle il appartient d'en référer à la chef ou aux membres du caucus parlementaire. En dépit de leur voisinage idéologique, le NPD et la Fondation n'ont pas établi de véritable lien entre leurs traditions organisationnelles et leurs intérêts différents. Que le NPD ait peu profité du potentiel de la Fondation Douglas-Coldwell montre bien l'incapacité du système de partis canadien de construire une solide base institutionnelle permettant l'élaboration et la présentation aux électeurs et électrices de nouvelles politiques à long terme. Cependant, il est encourageant de constater que des discussions se poursuivent en vue de revitaliser la Fondation et de lui confier un rôle plus important.

En résumé, en négligeant l'éducation politique, les grands partis ont limité leur rôle de médiateurs d'intérêts divergents. Ils sont dépourvus de réseaux solides de partisans avertis, capables de les conseiller dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur programme, ou de défendre les

compromis qui sont indispensables à toute politique saine. Privés de cette possibilité de participation au processus politique, bon nombre de conseillers potentiels des partis ont préféré se tourner vers des groupes d'intérêt pour défendre leurs idéaux.

Il est utile de se pencher sur l'expérience d'autres pays si l'on veut affermir la primauté des partis dans le système politique canadien. Il faut revitaliser et élargir les liens entre les partis et leurs membres, et augmenter l'aptitude des partis à la réflexion politique. Du point de vue institutionnel, cela se fait mieux sous l'égide de fondations ou d'instituts partisans qui œuvrent indépendamment des activités électorales immédiates et à court terme des partis. La création de fondations partisanes par les grands partis enregistrés serait certainement très bénéfique à la société canadienne.

Les fondations partisanes pourraient se voir confier l'éducation politique et l'étude prospective des grandes questions d'intérêt public. Bien que liées à leurs partis respectifs, elles seraient autonomes grâce à un conseil d'administration distinct. Le parti déterminerait lui-même les modalités et les critères de sélection des membres de ce conseil. Le chef ou tout autre dirigeant du parti pourrait par exemple y être admis. Ce conseil aurait la responsabilité d'engager le directeur de la fondation, d'approuver son programme d'activités et de gérer avec lui le budget dont ils assumeraient aussi la responsabilité. Le directeur serait chargé de concevoir et de mettre en œuvre, en accord avec le conseil, un plan d'action conforme aux objectifs énoncés dans la constitution de la fondation, de maintenir la liaison avec le chef, l'aile parlementaire et les diverses composantes du parti. Pour assurer un rôle structurel cohérent et crédible à ces fondations, leur constitution devrait satisfaire aux obligations des corporations que la *Loi sur les corporations canadiennes* impose aux organismes à but non lucratif.

Paradoxalement, c'est en ménageant une certaine distance entre ces fondations et leurs partis qu'on leur permettrait d'être le plus utiles. D'un côté, cette distance procure la souplesse, la crédibilité et l'autonomie d'action que requièrent la prospective et l'éducation politiques, et la mobilisation de talents sympathisants mais non partisans. De l'autre, les partis et leurs responsables ne doivent pas avoir à subir des critiques pour les ébauches de propositions d'intérêt général dont discutent les fondations.

Nous conseillons aux partis de créer des fondations partisanes ou de renforcer celles qui existent, et de leur confier notamment les missions suivantes :

- constituer le centre nerveux de réseaux de réflexion dans les différents domaines politiques en faisant appel à des spécialistes de divers secteurs, pour conseiller les cadres et la direction du parti, trouver de nouvelles idées et analyser les possibilités de mise en œuvre des politiques du parti;
- former un noyau de recherche et de recrutement d'experts et expertes spécialisés dans différents champs de politique, dans la gestion des activités et des programmes gouvernementaux, dans l'organisation du

soutien des chefs de gouvernement et dans l'assistance à un parti quittant l'opposition pour prendre le pouvoir; et

- fournir une structure permettant aux instances dirigeantes de rencontrer les différents groupes représentés au sein du parti, favoriser l'émergence de projets politiques et mobiliser les membres autrement que pendant les congrès ou lorsque le parti a pris le pouvoir.

Recommandation 1.5.15

Nous recommandons :

a) que l'on encourage les partis politiques enregistrés à créer des fondations;

b) que le but des fondations de parti soit :

1. d'apporter aux partis enregistrés une base institutionnelle permanente pour l'élaboration et la promotion de nouvelles options politiques;

2. de réunir les membres des partis dans des séminaires et conférences sur des questions d'intérêt public;

3. d'assurer un programme de publications favorisant la formation des membres du parti;

4. de servir de source de conseils et de recherche politiques aux partis enregistrés, tant dans leur rôle de partis d'opposition que de parti au pouvoir; et

5. d'aider les partis enregistrés durant la période de transition de l'opposition au pouvoir et inversement; et

c) que les fondations partisanes ne soient admissibles au financement public direct et indirect que si :

1. elles répondent aux obligations imposées aux organismes à but non lucratif par la *Loi sur les corporations canadiennes*;

2. elles adoptent une constitution distincte de celle de leur parti, explicitant leur mission et leurs objectifs, énonçant les procédures de sélection des membres de leur conseil d'administration et de leur directeur ou directrice et garantissant l'autonomie nécessaire au libre échange des idées et aux débats sur les questions majeures;

3. la composition de leur conseil d'administration prévoit la représentation des différentes instances du parti, y compris, si le parti le décide, le ou la chef ou tout autre dirigeant ou dirigeante du parti;

4. des dispositions spécifiques interdisent au directeur ou à la directrice et aux autres permanents et permanentes de participer directement à la préparation de documents électoraux ou à l'organisation d'une campagne électorale, à moins de prendre un congé sans solde à cette fin;

5. elles présentent un rapport annuel sur leurs activités et leurs programmes à la Commission électorale du Canada. Ce rapport comprendra l'état complet des recettes, des dépenses et des dons reçus, conformément aux obligations de transparence financière imposées aux partis; et
6. elles n'effectuent aucun transfert de fonds au profit du parti, sauf pour le paiement des services administratifs spécifiques qu'il a fournis.

Chaque fondation devrait soumettre à la Commission électorale du Canada sa constitution, ses états financiers vérifiés et un rapport annuel faisant état de ses activités; les états financiers et le rapport annuel seraient rendus publics.

Les fondations seraient financées en partie par le Trésor public, grâce à des subventions annuelles. Pour avoir droit à ces fonds, un parti dûment enregistré devrait avoir recueilli au moins 5 % des suffrages aux élections précédentes. Le montant des subventions annuelles serait établi en multipliant le nombre de voix obtenues par le parti enregistré aux dernières élections générales par 0,25 $. Si ce système existait aujourd'hui, les subventions annuelles totaliseraient 3,04 millions de dollars, soit 1 569 674 $ au Parti progressiste-conservateur, 1 879 122 $ au Parti libéral et 589 979 $ au Nouveau Parti démocratique.

Il conviendrait aussi d'encourager les fondations à solliciter des fonds auprès de sources privées : particuliers, entreprises, syndicats ou fondations privées. Elles pourraient aussi bénéficier de fonds en fiducie détenus par des partis enregistrés qui ont peu utilisé cette sorte de fonds par le passé. Il faudrait alors apporter une modification à la *Loi de l'impôt sur le revenu* prescrivant que les fondations de partis enregistrés sont admissibles au crédit d'impôt octroyé pour les dons aux organismes de charité. Cette incitation fiscale pourrait bien attirer des dons de la part de personnes préférant appuyer une fondation partisane au lieu d'un parti. Avec cette formule, on encouragerait les partis et leurs fondations à rechercher des sources différentes de financement.

En recevant ce statut spécial, les fondations devraient cependant, répondre aux obligations imposées aux organismes de charité enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. On s'assurerait ainsi que les subventions annuelles reçues par les fondations servent la mission et les objectifs qui leur ont été fixés. Une circulaire de Revenu Canada sur le rôle et les responsabilités des organismes de charité affirme :

> Pour que la plus grande partie des fonds d'un organisme de charité serve à des fins charitables, pour décourager les accumulations peu appropriées de capitaux et pour garder à un niveau raisonnable les dépenses administratives, la Loi exige que tous les organismes de charité dépensent chaque année un montant minimum, déterminé selon ce qui s'est produit l'année

précédente. Chaque « organisme de charité enregistré » est tenu, chaque année, d'avoir dépensé son « contingent de versements ». (Canada, Revenu Canada Impôt 1985, 10)

Le terme « contingent de versements » est défini à l'alinéa 149.1(1)*e*) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les contingents servent en partie à calculer la valeur en dollars des reçus délivrés pour des dons au cours de l'année précédente, moins certains montants exclus. De façon spécifique, les organismes de charité doivent « pendant toute année d'imposition, affecter aux activités de bienfaisance des sommes dont le montant est au moins égal à 80 % du total des montants pour lesquels [ils ont] délivré des reçus au cours de [leur] année d'imposition précédente » (Canada, Revenu Canada Impôt 1985, 3). Pour se doter de structures administratives crédibles capables de coordonner et de remplir leurs diverses responsabilités, les fondations devraient se conformer aux conditions d'enregistrement des organismes de charité pour l'organisation et la composition de leurs conseils d'administration.

Recommandation 1.5.16

Nous recommandons :

a) que les fondations des partis enregistrés ayant obtenu au moins 5 % du suffrage national lors des élections précédentes bénéficient du financement public sous la forme d'une subvention annuelle égale à la multiplication par 0,25 $ de chaque vote obtenu à l'élection précédente par le parti enregistré concerné;

b) que le parti enregistré présente la demande de création d'une fondation à la Commission électorale du Canada;

c) qu'un parti enregistré n'ayant pas institué de fondation ne soit pas admissible aux subventions annuelles;

d) que, si une fondation est créée au cours de l'année civile suivant des élections générales, la subvention annuelle totale lui soit attribuée pour cette année-là;

e) que l'on modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour établir que les dons aux fondations des partis enregistrés bénéficient du système du crédit d'impôt au même titre que les dons aux organismes de charité;

f) que les fondations soient tenues de se conformer aux obligations que la *Loi de l'impôt sur le revenu* impose aux organismes de charité; et

g) que la composition du conseil d'administration des fondations réponde aux exigences qui s'appliquent en la matière aux organismes de charité, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

En exigeant qu'un parti enregistré ait eu au moins 5 % des suffrages à la dernière élection nationale pour que sa fondation ait droit à des subventions annuelles, on s'assurerait de financer les partis qui ont un rôle crédible dans le processus législatif et électoral. Les fondations devraient être organisées de façon à aider les partis à assumer leur rôle selon qu'ils forment l'opposition ou le gouvernement, et prodiguer des conseils à ceux qui passent périodiquement de l'opposition au pouvoir. Par le passé, les partis ont effectué cette transition avec difficulté. Nouveaux venus au gouvernement, ils n'ont souvent aucun permanent ou élu très au fait de la pratique du gouvernement et de la complexité du processus politique. Seul un petit nombre de partis est d'ailleurs appelé à connaître cette transition. Avec un seuil de 5 %, le financement annuel des fondations irait aux partis qui disposent de ressources structurelles et politiques suffisantes pour assumer les responsabilités de la représentation parlementaire et pour assurer l'arbitrage d'intérêts opposés. Depuis 1945, aucun parti n'a remporté 5 % ou plus du total des voix à des élections fédérales sans obtenir un minimum de six sièges.

Certains partis enregistrés qui auront répondu au critère électoral à des élections données, et créé leur fondation, pourraient descendre au-dessous du seuil requis aux élections suivantes. S'ils réussissaient à désigner des candidats et candidates dans 50 circonscriptions, ils resteraient enregistrés. Ils garderaient le droit d'avoir leur fondation enregistrée et accréditée par la Commission électorale du Canada, mais le soutien populaire leur ferait suffisamment défaut pour qu'ils soient privés de subventions annuelles. Finalement, comme pour chaque institution nouvelle, rien ne garantit que les fondations produiront les résultats attendus. Nous proposons un bilan au bout de sept ans afin de vérifier que les partis et les fondations prennent le mandat des fondations au sérieux.

Recommandation 1.5.17

Nous recommandons :

a) qu'un parti enregistré qui a créé sa fondation, mais n'a pas obtenu 5 % du vote national à l'élection subséquente, puisse conserver l'accréditation de sa fondation délivrée par la Commission électorale du Canada;
b) que la Commission prononce la radiation de la fondation de tout parti enregistré qui aurait été radié; et
c) que la Commission fasse un bilan du financement public des fondations partisanes au bout de sept ans et présente ses conclusions au Parlement.

La création de fondations partisanes bénéficiant d'un soutien financier public contribuerait grandement à la promotion d'activités auxquelles les

partis canadiens ne se sont que rarement intéressés ces dernières années. L'institutionnalisation et l'élargissement de ces activités feraient naître de nouveaux modes de participation politique, offriraient de nouvelles occasions de leadership politique et, en fin de compte, renforceraient la représentativité des partis.

LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ENREGISTRÉS

Les tendances dans le financement des partis de 1974 à 1990

La capacité des partis de maintenir leur primauté dans le système politique dépend en partie de leur situation financière. Avant 1974, le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur parvenaient le plus souvent à rassembler des fonds assez substantiels pour leurs campagnes électorales. Mais entre les élections, leurs recettes et dépenses chutaient de manière spectaculaire. Ainsi le Parti libéral a consacré 5,5 millions de dollars à la campagne de 1974 et le Parti progressiste-conservateur, 4,5 millions de dollars. Or, pour l'année 1973, les deux partis n'avaient dépensé respectivement que 407 130 $ et 900 195 $. Le contraste est moins prononcé dans le cas du Nouveau Parti démocratique, qui n'a consacré à la campagne de 1974 qu'une petite fraction des sommes engagées par les deux plus anciens partis, soit 353 852 $. En 1973, son budget de fonctionnement était de l'ordre de 250 000 $ (Paltiel 1975, 196–197).

Analysant l'incidence globale de la loi de 1974 qui a instauré le crédit d'impôt au titre des contributions politiques, W.T. Stanbury signale qu'elle a transformé le financement des partis fédéraux du Canada : « Elle a eu pour conséquence principale de fournir à tous les grands partis des moyens financiers beaucoup plus importants *entre* les élections [Stanbury 1991 CR]. » Le tableau 5.11 donne un aperçu des recettes (dons et autres sources de revenu) et des dépenses des trois grands partis entre le 1er août 1974 et la fin de 1990.

Immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi de 1974, les recettes du Parti libéral dépassaient celles du Parti progressiste-conservateur. Ce dernier a alors décidé de recourir au publipostage pour la collecte de fonds et, en 1978, ses recettes s'élevaient à 5,5 millions de dollars, contre un peu plus de 5 millions pour le Parti libéral (Seidle et Paltiel 1981, 242–243). Les ressources financières du NPD se sont considérablement améliorées après 1974 et, en 1978, atteignaient un total de 3,4 millions au niveau fédéral.

Le tableau 5.11 montre que si les recettes des trois partis ont augmenté jusqu'en 1983, la situation a ensuite changé. Les recettes des progressistes-conservateurs et des néo-démocrates ont continué d'augmenter pratiquement chaque année, alors que les libéraux n'ont réussi à dépasser leur résultat de 1983 que durant deux des quatre années sans élections qui ont suivi.

Les sources de financement des grands partis présentent, avant et après l'année charnière 1974, de plus grands contrastes encore. Avant l'adoption de la *Loi sur les dépenses électorales*, le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur étaient financés par les contributions d'au plus une centaine

Tableau 5.11
Recettes et dépenses du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique, 1974–1990
(en milliers de dollars)

	Parti progressiste-conservateur		Parti libéral		Nouveau parti démocratique		
Période	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes totales[a]	Recettes fédérales[b]	Dépenses[c]
1974	1 721[d]	1 597[d]	2 217[d]	1 936[d]	1 437[e]	n.d.	1 270[e]
1975	1 203[f]	889[f]			2 580	n.d.	2 570
1976	4 084	3 497	5 823[g]	4 707[g]	2 925	2 281	2 381
1977	3 774	4 233	4 587	4 187	3 525	3 006	3 105
1978	5 465	5 470	5 018	5 283	4 184	3 400	3 514
1979E	8 376	5 184	6 302	2 771	6 020	4 741	4 678
EE		3 845		3 913			2 190
R	794		718		496		
1980E	7 564	4 923	7 457	3 702	6 101	4 921	5 992
EE		4 407		3 846			3 086
R	978		910		677		
1981	6 950	7 542	5 592	5 116	6 003	3 856	6 491
1982	8 521	8 521	6 746	6 781	7 108	4 766	4 871
1983	14 767	13 199	7 736	6 277	8 669	5 972	8 009
1984E	21 979	20 777	11 598	11 999	10 513	7 357	7 407
EE		6 389		6 293			4 731
R	1 438		1 416		1 064		
1985	15 073	11 654	6 163	8 149	10 152	6 464	11 071
1986	15 639	14 141	10 719	11 166	14 639	6 984	15 188
1987	13 058	13 490	8 882	9 274	12 608	6 833	14 012
1988E	25 231	21 124	16 358	10 176	18 754	12 162	14 933
EE		7 922		6 840			7 061
R	1 782		1 539		1 589		
1989	14 521	12 824	6 397	7 115	13 865	7 746	12 507
1990	11 298	10 635	13 778	13 327	15 439	9 043	14 262

Source : D'après Stanbury 1991 CR, tableaux 3.1 et 3.2

E = année électorale. EE = « Dépenses électorales » du parti. R = Remboursement des dépenses électorales par le gouvernement, c'est-à-dire la moitié des dépenses autorisées pour la publicité dans les médias électroniques en 1979 et 1980, et 22,5 % du total des dépenses admissibles en 1984 et 1988.

[a]Avant 1980, le directeur général des élections n'incluait pas les recettes correspondant à des reçus provinciaux dans le total des recettes du NPD. À partir de 1976, elles ont été incluses. Après 1980, le rapport du directeur général des élections inclut dans les recettes les montants correspondant aux reçus provinciaux, ainsi que les dégrèvements et subventions provinciaux.

[b]Dons correspondant aux reçus fédéraux, autres revenus et remboursements des dépenses électorales du parti.

[c]Dépenses totales du parti, comprenant la plupart de celles de ses sections provinciales (à l'exclusion de l'Ontario).

[d]Du 1er août 1974 au 31 juillet 1975.

[e]Du 1er août 1974 au 31 décembre 1974.

[f]Du 1er août 1975 au 31 décembre 1975.

[g]Du 1er août 1975 au 31 décembre 1976.

d'entreprises. Ces dons allaient essentiellement aux campagnes électorales. Le NPD comptait, quant à lui, sur les contributions syndicales et des dons privés relativement minimes.

Les tableaux 5.11 à 5.14 montrent l'origine des dons reçus par les trois grands partis depuis le 1er août 1974. Le NPD a toujours été le parti qui dépendait le plus des dons venant de particuliers. Dans les années sans élections (exception faite des cinq premiers mois d'application de la nouvelle loi), 80 % en moyenne des dons reçus par le parti venaient de particuliers. Pendant les années électorales, où il reçoit généralement des dons substantiels des syndicats, la part des contributions d'individus s'établit en moyenne à 63 %.

Tableau 5.12
Montant des dons au Parti progressiste-conservateur selon leur origine, 1974–1990
(en pourcentage)

Année	Particuliers	Entreprises et organisations commerciales	Syndicats	Autres[a]
1974–1975[b]	45,84	51,83	0,00	2,33
1976	48,89	49,32	0,00	1,80
1977	49,16	48,62	0,01	2,20
1978	49,62	48,95	0,00	1,44
1979E	38,00	59,94	0,01	2,05
1980E	40,24	57,75	0,00	2,01
1981	62,15	37,03	0,00	0,82
1982	63,23	35,67	0,00	1,10
1983	64,54	34,16	0,00	1,29
1984E	47,96	52,04	0,00	0,00
1985	54,05	45,95	0,00	0,00
1986	51,88	48,10	0,01	0,00
1987	47,53	52,47	0,00	0,00
1988E	41,49	58,51	0,01	0,00
1989	49,63	50,30	0,01	0,06
1990	42,42	57,48	0,00	0,09

Source : Calculs effectués à partir des données figurant dans Stanbury 1991 CR, tableau 4.1 et déclarations fiscales de 1990.

E = année électorale.

[a]Englobe d'autres organisations et gouvernements.

[b]1974–1975 comprend les chiffres du 1er août 1974 au 31 juillet 1975 et du 1er août 1975 au 31 décembre 1975.

Tableau 5.13
Montant des dons au Parti libéral selon leur origine, 1974–1990
(en pourcentage)

Année	Particuliers	Entreprises et organisations commerciales	Syndicats	Autres[a]
1974–1975[b]	51,40	46,22	0,03	2,35
1975–1976[c]	52,79	45,98	0,01	1,22
1977	44,84	51,80	0,03	3,33
1978	43,97	52,05	0,01	3,97
1979E	22,69	74,24	0,03	3,04
1980E	36,63	60,00	0,03	3,34
1981	41,24	53,10	0,03	5,63
1982	52,34	41,31	0,04	6,30
1983	44,78	48,63	0,04	6,55
1984E	49,09	50,60	0,02	0,28
1985	56,17	43,66	0,02	0,15
1986	54,18	45,63	0,05	0,14
1987	39,31	60,50	0,10	0,09
1988E	35,94	63,96	0,04	0,06
1989	37,72	62,16	0,05	0,07
1990	61,81	37,94	0,03	0,22

Source : Calculs effectués à partir des données figurant dans Stanbury 1991 CR, tableau 5.1 et déclarations fiscales de 1990.

E = année électorale.

[a]Englobe d'autres organisations et gouvernements.
[b]Du 1er août 1974 au 31 juillet 1975.
[c]Du 1er août 1975 au 31 décembre 1976.

Au départ, les dons de particuliers représentaient moins de la moitié des contributions totales au Parti progressiste-conservateur. Mais en 1981, ils ont atteint 62 % du total. À l'exception de l'année électorale 1984, la proportion est restée supérieure à 50 % jusqu'en 1987, où elle est tombée à 47,5 %. En 1990, les dons de particuliers ont représenté 42,4 % du total.

Depuis 1980, les dons de particuliers ont constitué plus de la moitié des contributions totales au Parti libéral pour quatre des huit années sans élections. En 1989, la proportion est tombée à 37,7 % (minimum absolu pour une année sans élections depuis 1974). En 1990, elle est remontée à 61,8 %, mais les dons des particuliers englobaient alors les dons aux candidats et candidates et les frais d'inscription des délégués et déléguées au congrès de direction de juin 1990.

Tableau 5.14
Montant des dons au Nouveau Parti démocratique selon leur origine, 1974–1990
(en pourcentage)

Année	Particuliers	Entreprises et organisations commerciales	Syndicats	Autres[a]
1974[b]	89,47	0,99	9,30	0,24
1975	80,14	5,56	14,20	0,09
1976	80,33	4,17	15,33	0,16
1977	77,23	6,64	15,25	0,88
1978	78,32	6,34	15,04	0,29
1979E	55,36	3,85	38,47	2,31
1980E	60,64	2,08	36,65	0,63
1981	81,15	3,09	14,57	1,19
1982	83,20	3,18	10,43	3,19
1983	86,99	0,72	11,08	1,21
1984E	63,45	0,79	32,96	2,79
1985	81,71	1,04	15,40	1,85
1986	77,89	2,75	18,14	1,23
1987	77,05	0,76	21,67	0,51
1988E	71,46	2,39	24,76	1,39
1989	83,12	0,75	13,99	2,14
1990	72,60	1,70	14,08	11,62

Source : Calculs effectués à partir des données figurant dans Stanbury 1991 CR, tableau 6.3 et des déclarations fiscales de 1990.

E = année électorale.

[a]Englobe d'autres organisations et gouvernements.
[b]Du 1er août 1974 au 31 décembre 1974.

Bien que les comparaisons annuelles soient utiles, on se fait une meilleure idée de la santé financière des partis en examinant leur excédent ou déficit cumulatif. L'analyse de Stanbury figure au tableau 5.15. Au cours de la période 1980-1990, le Parti libéral a cumulé un déficit de 4,77 millions de dollars, tandis que le Parti progressiste-conservateur enregistrait un excédent de 1,25 million de dollars et le NPD dans son ensemble accusait un déficit cumulatif de 2,44 millions de dollars. Ces données contrastent avec celles de la période entre l'entrée en vigueur de la *Loi sur les dépenses électorales* et l'année 1979, où les trois partis affichaient un excédent. À la vue de ces chiffres, on peut se demander comment un, sinon deux, des grands partis ont pu faire face aux pressions financières des dernières années, surtout en période électorale. (Le déficit du Parti libéral remonte à la campagne de 1984,

où ses dépenses ont atteint près de 6 millions de dollars, soit pratiquement la moitié de ses recettes totales, remboursements postélectoraux compris.)

Tableau 5.15
Excédent (ou déficit) cumulatif des grands partis politiques fédéraux, 1974–1978, 1979, 1980–1984, 1985–1990
(en milliers de dollars)[a]

Parti	1974–1978	1979	1980–1984	1985–1990
Parti progressiste-conservateur	561	241	(3 560)	4 811
Parti libéral	1 505	336	(2 558)	(2 211)
Nouveau Parti démocratique[b]	1 811	(350)	(453)	(1 988)

Source : D'après Stanbury 1991 CR.

[a]Données non ajustées en fonction de l'inflation.

[b]Données émanant de l'ensemble du Nouveau Parti démocratique telles que présentées au directeur général des élections d'après quelques ajustements mineurs.

La situation est différente en ce qui a trait au financement des campagnes des candidats et candidates aux élections générales. À la suite des élections de 1984, l'excédent combiné de tous les candidats s'élevait à plus de 8 millions de dollars (Canada, Directeur général des élections 1989, 47). Pour les élections de 1988, le chiffre était de 9,6 millions de dollars (Canada, Directeur général des élections 1991, 10). Le Parti libéral a tiré profit dans une certaine mesure de l'aisance financière de la plupart de ses candidats. Depuis les élections de 1979, il prélève régulièrement une portion des remboursements de ses candidats. À la suite des élections de 1988, il a perçu 2,27 millions de dollars en obligeant la majorité de ses candidats à lui remettre la moitié de leurs remboursements (Stanbury 1991 CR). En 1988, la section NPD de la Colombie-Britannique a obligé tous ses candidats et candidates dans la province à lui verser le total de leurs remboursements pour l'aider à atteindre sa quote-part auprès du parti fédéral; elle a récolté ainsi 558 127 $ (Stanbury 1991 CR). Selon des représentants du parti, les candidats ont eu une part des fonds résultant des remboursements, grâce à d'autres dispositions.

Le nombre et le montant moyen des dons de particuliers sont également révélateurs de la situation financière des partis nationaux. Le tableau 5.16 montre qu'en dehors des années électorales, le nombre de particuliers faisant des dons aux trois grands partis a récemment baissé. Le Parti progressiste-conservateur a battu un record à l'occasion d'un congrès de direction en 1983, avec 99 264 dons de particuliers; en 1990, le total est tombé à moins du tiers, soit 27 702. À l'exception de 1990 où s'est tenu un congrès de direction, le Parti libéral a enregistré son plus grand nombre de donateurs et donatrices particuliers (35 369) en 1986; le chiffre était de

19 970 en 1989. Exception faite des années électorales, 1990 a été l'année record des dons de particuliers au NPD, avec 116 448 contributions. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1974, le nombre des dons de particuliers aux autres partis enregistrés a été de loin le plus élevé (17 232) en 1989. En 1990, le chiffre a encore augmenté, atteignant 37 837. En 1989 (première année suivant

Tableau 5.16
Nombre et montant moyen des dons particuliers au Parti progressiste-conservateur, au Parti libéral et au Nouveau Parti démocratique, 1974–1990[a]

	Parti progressiste-conservateur[b]		Parti libéral[c]		Nouveau Parti démocratique	
Année	Nombre	$ Montant	Nombre	$ Montant	Nombre	$ Montant
1974 (5 mois)	6 423	284	4 117	321	27 910	132
1975	10 341	253	13 373	292	58 889	90
1976	23 409	197	18 261	274	56 142	77
1977	20 339	192	21 063	209	60 169	82
1978	35 615	153	22 350	192	67 133	78
1979E	34 952	170	13 025	170	63 655	80
1980E	32 720	167	17 670	240	62 428	88
1981	48 125	136	24 735	128	56 545	77
1982	52 694	134	27 968	156	66 665	58
1983	99 264	119	33 649	125	65 624	98
1984E	93 199	135	29 056	220	80 027	64
1985	75 117	125	28 545	131	97 364	56
1986	52 786	170	35 369	186	90 487	64
1987	39 320	168	28 972	131	87 927	59
1988E	53 893	199	30 542	163	118 390	69
1989	40 191	170	19 970	119	89 290	67
1990	27 702	161	36 361	195	116 448	49

Source : D'après Stanbury 1991 CR, tableaux 8.2 et 8.3

E = année électorale.

[a]En dollars de 1989. Ce tableau n'englobe pas les dons de particuliers aux *candidats et candidates* durant les années électorales.

[b]Les chiffres originaux du Parti progressiste-conservateur allaient du 1er août 1974 au 31 juillet 1975 et du 1er août 1975 au 31 décembre 1975. Ils ont été ajustés pour correspondre à l'année civile.

[c]Les chiffres originaux du Parti libéral allaient du 1er août 1974 au 31 juillet 1975 et du 1er août 1975 au 31 décembre 1976. Ils ont été ajustés pour correspondre à l'année civile.

Tableau 5.17
Activités financières des petits partis politiques enregistrés, 1990

Partis fédéraux	Recettes ($)	Dépenses ($)	Nombre de dons reçus *(N)*	Montant moyen des dons ($)
Parti de l'Héritage chrétien	497 956	376 665	9 268	54
Parti pour la République du Canada	350 038	406 402	431	108
Communist Party of Canada	487 805	471 994	710	465
Confederation of Regions Western Party	159 841	196 057	2 962	54
Parti vert	52 928	56 337	389	136
Parti libertarien	57 152	57 530	476	120
Parti réformiste	2 213 762	1 721 468	23 736	93
Parti Rhinocéros	400	230	2	200
Parti Crédit social	22 853	15 466	212	108

Source : Canada, Élections Canada 1990

Note : Les partis ci-dessus ont présenté les dons comme leur seule source de revenu, sauf le Communist Party of Canada, le Confederation of Regions Western Party et le Parti pour la République du Canada, dont le montant des recettes comprend les dons et d'autres revenus.

son enregistrement), le Parti réformiste a recueilli 7 630 dons de particuliers, et en 1990, 23 462. Pour le parti de l'Héritage chrétien du Canada, les chiffres étaient de 7 541 en 1989 et 9 226 en 1990. Le tableau 5.17 présente le détail du financement des partis autres que les trois grands, en 1990.

Comme l'indique le tableau 5.18, le nombre de dons de particuliers faits aux candidats et candidates a augmenté à chaque élection depuis 1979. Ce tableau révèle aussi que, corrigé du taux d'inflation, le montant moyen des dons de particuliers durant les dernières années sans élections a considérablement baissé par rapport à la période qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi de 1974.

Bien que le nombre de particuliers faisant des dons aux partis fédéraux et aux candidats et candidates ait augmenté depuis 1974 (et a certainement été plus élevé qu'avant l'adoption de la *Loi sur les dépenses électorales*), la proportion des Canadiens et Canadiennes qui participent ainsi à la vie politique reste faible. Durant les années électorales 1984 et 1988, moins de 2 % de l'électorat a fait un don à un parti ou à un candidat, et ce pourcentage n'a jamais été plus élevé depuis 1974 (Stanbury 1991 CR). Ainsi, s'il est vrai que la base de financement des partis fédéraux s'est élargie, seule une petite fraction de la population soutient financièrement l'activité politique fédérale.

Tableau 5.18
Nombre de dons de particuliers aux partis et aux candidats et candidates, 1974–1990

Année	PC, PLC et NPD	Autres partis	Total partis	Total candidates et candidates	Total général
1974 (5 mois)	34 703	7 796[a]	42 499		42 499
1975	82 603	2 007[b]	84 610		84 610
1976	97 812	11 432	109 244		109 244
1977	101 571	2 754	104 325		104 325
1978	125 098	5 040	130 138		130 138
1979E	111 632	7 701	119 333	67 323	186 656
1980E	112 908	3 865	116 773	70 528	187 301
1981	129 405	1 600	131 005		131 005
1982	147 327	1 538	148 865		148 865
1983	198 537	6 556	205 093		205 093
1984E	202 282	8 700	210 982	87 456	298 438
1985	201 026	1 622	202 648		202 648
1986	178 642	2 442	181 084		181 084
1987	156 219	2 603	158 822		158 822
1988E	202 925	5 410	208 335	104 807	313 142
1989	149 451	17 232[c]	166 683		166 683
1990	180 511	37 837[d]	218 348		218 348

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 8.1

E = année électorale.

[a]Du 1er août 1974 au 31 juillet 1975.

[b]Du 1er août 1975 au 31 décembre 1975.

[c]Comprend 7 541 dons pour le parti de l'Héritage chrétien du Canada (22 octobre 1988 au 31 décembre 1989) et 7 630 pour le Parti réformiste du Canada. Le nombre total de dons de particuliers du Confederation of Regions Western Party n'a pas été divulgué; le chiffre mentionné ici, 265, concerne les personnes ayant donné 100 $ ou plus, et est donc inférieur à la réalité.

[d]Comprend 23 462 dons au Parti réformiste et 9 226 au Parti de l'Héritage chrétien.

Le financement public et le crédit d'impôt pour don politique

Le tableau 5.19 montre que sept provinces se sont dotées d'un système de financement public direct des partis et/ou des candidats et candidates. Les sept remboursent les dépenses électorales des candidats, trois remboursent les dépenses électorales des partis et trois versent des subventions annuelles aux partis. Les remboursements aux partis fédéraux enregistrés et aux candidats sont abordés au chapitre 6 du présent volume. À l'exception de la Saskatchewan et de Terre-Neuve, toutes les provinces canadiennes financent indirectement les partis par un crédit d'impôt provincial pour don politique.

Tableau 5.19
Programmes de financement public des partis politiques et des candidats et candidates au Canada : comparaison fédérale-provinciale

Province	Candidats : remboursement des dépenses électorales	Partis : remboursement des dépenses électorales	Partis : financement annuel	Crédits d'impôt
Canada (fédéral)	X	X		X
Colombie-Britannique				X
Alberta				X
Saskatchewan	X	X		
Manitoba	X	X		X
Ontario	X	X		X
Québec	X		X	X
Nouvelle-Écosse	X			X
Nouveau-Brunswick	X		X	X
Île-du-Prince-Édouard	X		X	X
Terre-Neuve				

Source : Constantinou 1991 CR, tableaux 6.1, 6.3 et 6.5 à 6.8.

On trouvera au tableau 5.20 le montant total, par électeur ou électrice, du financement public des partis à l'échelle fédérale et provinciale. Le coût par électeur (1,03 $ par an, en dollars de 1989) au niveau fédéral est plus élevé que dans quatre provinces, bien plus bas que dans les trois provinces Maritimes et au Manitoba, et un peu moindre qu'en Ontario (1,29 $) et en Colombie-Britannique (1,20 $).

Le crédit d'impôt est un encouragement aux donateurs et donatrices plutôt qu'une subvention directe. Il est donc essentiel d'en mesurer le coût pour le Trésor public et de bien comprendre le comportement des donateurs pour voir quelles modifications, s'il y a lieu, auraient le meilleur effet sur le financement des partis enregistrés.

On trouvera au tableau 5.21 le nombre et le coût des demandes de crédits d'impôt fédéraux depuis 1974. Dans l'ensemble, le nombre de particuliers réclamant des crédits d'impôt ainsi que le coût de ces derniers (comme manque à gagner) ont augmenté régulièrement dans les années sans élections. Entre 1975 (première année d'entrée en vigueur du crédit d'impôt) et 1978, le nombre de particuliers qui ont demandé ce crédit a presque doublé, atteignant 64 547 en 1978. Le nombre et le montant des crédits réclamés ont atteint des niveaux records en 1986 : 117 566 contribuables ont alors revendiqué des crédits d'une valeur totale de 9,93 millions de dollars; si l'on ajoute à cette somme les crédits réclamés par les entreprises, le total s'élève à 10,77 millions de dollars. En 1987, le nombre de particuliers ayant demandé un crédit est tombé à 102 824, et la valeur totale des

crédits à 8,47 millions de dollars. Selon des données provisoires, le nombre de particuliers demandeurs aurait légèrement augmenté en 1989 (108 740), de même que le coût total des crédits (10,21 millions de dollars).

Tableau 5.20
Coût du financement public des partis politiques et des candidats et candidates au Canada, comparaison fédérale-provinciale
(en dollars de 1989)

Province	Total	Coût total par électeur par année
Île-du-Prince-Édouard	682 038	2,55
Nouveau-Brunswick	6 195 949	2,47
Manitoba	3 031 310	2,08
Nouvelle-Écosse	3 541 638	1,42
Ontario	10 747 033	1,29
Colombie-Britannique	2 126 069	1,20
Canada	**72 662 758**	**1,03**
Saskatchewan	2 406 893	0,90
Québec	14 125 769	0,76
Alberta	1 393 351	0,47
Terre-Neuve	s.o.	s.o.

Source : Constantinou 1991 CR, tableau 6.12.

Note : Données basées sur le dernier cycle électoral pour lequel on dispose de données complètes.

s.o. : sans objet.

La même tendance s'est manifestée durant les années électorales. Le nombre de particuliers sollicitant un crédit d'impôt a augmenté à chaque élection; il a atteint 184 410 en 1988, presque deux fois plus qu'en 1979 (92 353). Le total des crédits réclamés est passé de 7,63 millions en 1979 à 18,85 millions en 1988.

Le système des crédits d'impôt a permis d'élargir la base du financement des partis, mais le nombre de particuliers donateurs a baissé à la fin des années 80 et même à son maximum n'a représenté qu'une petite fraction de la population canadienne. On peut donc penser que l'effet d'incitation du crédit d'impôt est plus faible qu'on l'avait cru. En fait, comme l'indique le tableau 5.22, un pourcentage élevé de particuliers ne réclament pas de crédit d'impôt lorsqu'ils font un don politique, quoique leur nombre a augmenté depuis quelques années. Jusqu'en 1980, moins de la moitié des donateurs réclamaient le crédit. La proportion a ensuite progressé : en 1986, 1987 et 1989, elle a atteint près des deux tiers. Si l'on en croit les statistiques préliminaires, le pourcentage enregistré en 1989 serait le plus élevé depuis l'instauration du crédit d'impôt.

Tableau 5.21
Crédits d'impôt sur le revenu fédéral pour don politique, de 1974 à 1989

	Particuliers		Entreprises		
Année	Nombre	Crédits d'impôt ($)	Nombre	Crédits d'impôt ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1974	19 584	1 273 000	n.d.	n.d.	1 273 000
1975	36 227	2 394 000	n.d.	n.d.	2 394 000
1976	48 313	2 800 000	n.d.	465 000	3 265 000
1977	48 027	3 114 000	n.d.	500 000	3 614 000
1978	64 547	3 973 000	n.d.	634 000	4 607 000
1979	92 353	6 111 000	n.d.	1 233 000	7 344 000
1980	95 547	6 378 000	n.d.	1 247 000	7 625 000
1981	77 114	4 910 000	n.d.	538 000	5 448 000
1982	85 941	6 268 000	3 507	567 000	6 835 000
1983	104 599	8 237 000	4 178	762 000	8 999 000
1984	151 308	13 588 000	7 561	1 595 000	15 183 000
1985	109 310	8 624 000	5 995	1 254 000	9 878 000
1986	117 566	9 934 000	3 979	836 000	10 770 000
1987	102 824	7 660 000	3 647	808 000	8 468 000
1988	184 410	17 515 000	5 471	1 333 000	18 848 000
1989	108 740	8 874 000	5 744	1 333 000*	10 207 000
Total	1 446 410	111 653 000	40 082	13 105 000	124 758 000

Source : D'après les données de Revenu Canada Impôt.

n.d. = données non disponibles.

*Chiffres provisoires.

Le financement public indirect constitue une part importante des ressources financières des partis fédéraux : la valeur des crédits d'impôt demandés équivalait à 29 % de leurs recettes totales pour la période 1985–1988, et à 30,7 % pour le cycle 1981–1984 (Michaud et Laferrière 1991 CR).

Lors de nos audiences, certains ont souligné que le crédit d'impôt était plus avantageux pour les dons politiques que pour les dons aux organismes de charité. Cela vaut pour les dons politiques allant jusqu'à 1 150 $; au-delà, le crédit d'impôt pour les dons de charité profite davantage au contribuable. Si on appliquait aux dons politiques les taux du crédit d'impôt pour les dons de charité, on obtiendrait un avantage fiscal supérieur (et une augmentation de coût pour le Trésor public) pour les plus grosses contributions, la plupart versées par des entreprises, et un moindre bénéfice pour les modestes dons provenant majoritairement des particuliers. Cela ne serait pas souhaitable.

Tableau 5.22
Nombre de particuliers ayant fait des dons politiques et nombre ayant réclamé le crédit d'impôt fédéral pour don politique, 1974–1989

Année	Total des particuliers ayant fait des dons aux partis et aux candidats et candidates	Nombre de particuliers ayant réclamé un crédit d'impôt	% des particuliers ayant réclamé un crédit d'impôt par rapport au total des donateurs et donatrices	Crédit individuel moyen*
1974	42 499	19 584	46,1	65
1975	84 610	36 227	42,8	66
1976	109 244	48 313	44,2	58
1977	104 325	48 027	46,0	65
1978	130 138	64 547	49,6	60
1979E	186 656	92 353	49,6	66
1980E	187 301	95 547	51,0	67
1981	131 005	77 114	58,9	64
1982	148 865	85 941	57,7	73
1983	205 093	104 599	51,0	79
1984E	298 438	151 308	50,7	90
1985	202 648	109 310	53,9	79
1986	181 084	117 566	64,9	85
1987	158 822	102 824	64,7	75
1988E	313 142	184 410	58,9	95
1989	166 683	108 740	65,2	82

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 8.4; les statistiques de 1989 sur le crédit d'impôt proviennent de Revenu Canada Impôt.

E = année électorale.

*Données non ajustées en fonction de l'inflation.

Un certain nombre d'intervenants et intervenantes ont réclamé des changements dans le système de crédit d'impôt fédéral pour les dons politiques, afin qu'il profite davantage aux contribuables. Ils ont souligné que le barème du crédit d'impôt n'a pas été modifié depuis l'adoption du système en 1974, et que l'inflation lui a fait perdre de la valeur. Certains ont affirmé que la limite actuelle de 100 $ décourage les donateurs et donatrices d'offrir plus, et ont donc proposé de la relever. D'autres ont recommandé de simplifier le barème tout en relevant la limite du crédit.

Dans une étude effectuée pour la Commission, Michaud et Laferrière ont analysé l'incidence éventuelle du relèvement à 125 $ de la limite correspondant au taux de 75 %. Selon leurs estimations, le don moyen passerait au moins de 118 $ à 123 $, et le taux de réclamation du crédit d'impôt de 59 % à 61 %; dans le meilleur des cas, le don moyen atteindrait 132 $, et le

taux de réclamation 65 %. D'après les projections des auteurs pour 1988, le coût total du crédit d'impôt aurait atteint 21,7 millions de dollars dans la première hypothèse, et 24,8 millions de dollars dans la deuxième, soit des hausses respectives de 15 % et 31 % par rapport au coût réel de 1988, alors que les recettes des partis n'auraient augmenté que de 7 %. Cette étude montre que le coût du crédit d'impôt peut fluctuer considérablement en fonction des règles : même avec une hausse modeste, il deviendrait beaucoup plus lourd pour le Trésor public (Michaud et Laferrière 1991 CR).

Deux provinces, le Québec et l'Ontario, ont modifié le barème de leurs crédits d'impôt plusieurs années après l'adoption du système. Au Québec, le crédit maximum est passé de 75 $ à 140 $ le 21 décembre 1983 (ce qu'il faut comparer aux 500 $ du niveau fédéral); en Ontario, il est monté de 500 $ à 750 $ le 1er janvier 1986. Au Québec, le total des dons versés au Parti libéral et au Parti québécois est passé de 4,3 millions de dollars en 1983 à 6,4 millions de dollars en 1984 (année préélectorale, ce qui peut expliquer en partie l'augmentation). En Ontario, les dons aux trois plus grands partis ont totalisé 6,3 millions de dollars en 1986, soit beaucoup moins qu'en 1984, année préélectorale précédente, où le total avait atteint 12,6 millions de dollars (Constantinou 1991 CR).

Le déclin des dons de particuliers, ces dernières années, et la variation du taux de réclamation du crédit d'impôt nous conduisent à nous demander si le système du crédit d'impôt est aussi efficace qu'on l'a déjà cru. Nos recherches montrent que toute modification du barème coûterait sensiblement plus au Trésor public qu'elle ne rapporterait, proportionnellement, aux partis. Autrement dit, l'analyse coûts/bénéfices n'incite à aucun changement. Le Québec est la province où les particuliers donateurs sont les plus nombreux en termes relatifs; et pourtant, c'est elle qui offre le crédit d'impôt le moins généreux. Enfin, le relèvement du barème en Ontario n'a pas suscité de dons plus nombreux ni plus élevés. Du point de vue des finances publiques, il serait difficile de justifier un crédit d'impôt plus généreux. Si l'on doit accroître le financement public des partis, il nous paraît plus opportun de prévoir des mesures qui leur garantissent les fonds nécessaires à l'affermissement de leur primauté dans le système politique canadien.

Recommandation 1.5.18

Nous recommandons que le barème du crédit d'impôt fédéral pour don politique demeure inchangé.

Deux autres questions se posent ici : 1) Quelles contributions devraient donner droit à des reçus d'impôt fédéraux ? 2) Quelles activités devraient bénéficier des fonds ainsi obtenus ?

Nous avons conclu qu'il conviendrait d'autoriser les partis enregistrés à délivrer des reçus d'impôt pour les dons aux candidats et candidates à la direction ainsi qu'aux aspirants et aspirantes à l'investiture. Dans les

deux cas, nous proposons de limiter les dépenses et d'obliger les concurrents et concurrentes à divulguer l'origine des dons supérieurs à 250 $ (seuil que nous recommandons pour tous les dons politiques au chapitre 7 du présent volume).

Certains partis remettent des reçus d'impôt au titre des frais d'inscription des délégués et déléguées à leurs congrès de direction. Ce n'est peut-être pas ce qui avait été prévu lors de l'adoption de la loi de 1974. Par ailleurs, la *Loi de l'impôt sur le revenu* évoque la contribution versée par un ou une contribuable à un parti enregistré ou à un candidat ou une candidate officiel, mais sans préciser la nature du don. Cela dit, la présence aux congrès d'un parti est une forme de participation politique qu'il convient d'encourager. Le fait de remettre un reçu d'impôt pour les frais d'inscription des délégués pourrait faciliter la collaboration des membres, et donc inciter un plus grand nombre d'entre eux à militer activement. Cela contribuerait à affermir la primauté des partis dans notre système politique. Nous concluons en conséquence que les partis devraient continuer de pouvoir remettre des reçus d'impôt pour les frais d'inscription à leurs congrès et qu'il n'est pas nécessaire de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* à cet égard.

Nos recherches montrent que les fonds des partis nationaux, y compris les contributions donnant droit au crédit d'impôt fédéral, servent parfois à financer des activités de niveau provincial, voire municipal. Cette pratique est liée à la structure des partis. Selon W.T. Stanbury, « le NPD consacre chaque année plusieurs millions de dollars, recueillis grâce au crédit d'impôt sur le revenu fédéral pour don politique, à des activités provinciales » (Stanbury 1991 CR, chap. 13).

La *Loi de l'impôt sur le revenu* ne se prononce pas sur l'utilisation des dons aux partis fédéraux ayant donné droit à des crédits d'impôt; elle n'interdit pas les transferts de fonds acquis avec le crédit d'impôt fédéral à l'intérieur d'un parti. Dans huit provinces, les organisations provinciales des partis peuvent remettre des reçus permettant aux donateurs et donatrices de bénéficier des crédits d'impôt provinciaux : il s'agit là de la bonne façon de procéder. La législation sur le financement politique de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta interdit les transferts aux partis extérieurs à la province (sauf exceptions mineures en période électorale), empêchant ainsi les fonds provinciaux de servir à des activités fédérales. Dans les deux provinces – Saskatchewan et Terre-Neuve – où le crédit d'impôt n'existe pas, utiliser le crédit d'impôt fédéral pour financer les partis provinciaux soulève un sérieux problème. À notre avis, les structures des partis peuvent varier sensiblement, mais on ne saurait accepter qu'une mesure fiscale incitative des pouvoirs fédéraux serve à soutenir des activités provinciales ou municipales à moins que le Parlement ait spécifiquement prévu une telle éventualité.

Recommandation 1.5.19

Nous recommandons qu'une modification à la *Loi de l'impôt sur le revenu* précise que les reçus permettant aux contribuables de réclamer le crédit d'impôt pour don politique seront délivrés seulement pour les dons destinés à soutenir les activités d'un parti fédéral enregistré, y compris ses associations de circonscription enregistrées, d'un aspirant ou une aspirante à l'investiture d'un parti dans une circonscription fédérale, d'un candidat ou une candidate à une élection fédérale, ou d'un candidat ou une candidate à la direction d'un parti fédéral enregistré.

NOTES

1. Il n'y avait cependant pas de lien absolu ou durable entre la presse et les partis politiques. D'abord libéral radical, le quotidien *La Presse* de Montréal a adopté une ligne conservatrice entre 1887 et 1896, pour passer ensuite au camp libéral en 1896. À Toronto, le *Globe*, à l'origine un organe du Parti libéral, n'a pas toujours suivi la ligne du parti (Rutherford 1982).

2. En gagnant 9 % des voix, ces deux petits partis ont contribué à la défaite des conservateurs. Entre 1896 et 1921, aucun candidat indépendant ni de petit parti n'est élu, sauf un en 1908, et ce genre de candidat n'obtient jamais plus de 1 à 2 % des suffrages.

3. H.H. Stevens a été ministre du Commerce dans le gouvernement conservateur de 1930 à 1935, avant de se désolidariser de la politique économique du premier ministre R.B. Bennett.

4. Les données des tableaux suivants sont tirées d'une étude sur les attitudes à l'égard de la réforme électorale réalisée par l'Institut de recherche sociale de l'Université York. Dirigée par André Blais et Elisabeth Gidengil, cette enquête est basée sur quelque 2 950 entrevues de 30 minutes conduites entre le 13 septembre et le 4 novembre 1990 auprès d'un échantillon aléatoire de Canadiens et Canadiennes. Le questionnaire concernait quelque 130 points relatifs au processus électoral. Pour de plus amples détails, voir Blais et Gidengil (1991 CR).

5. Au Québec, on détermine le montant des subventions de la façon suivante : le montant total du financement annuel est égal au nombre de votants et votantes aux dernières élections générales, multiplié par 0,25 $; chaque parti reçoit un versement proportionnel à la part des suffrages qu'il a gagnés à cette élection. De 1986 à 1989, le total des paiements s'est élevé à 4,5 millions de dollars.

6. Au Nouveau-Brunswick, entre 1983 et 1987, l'ensemble des versements a atteint 3 365 361 $. En prévoyant une somme de 1,59 $ par an, par électeur ou électrice, le Nouveau-Brunswick est la plus généreuse des trois provinces pour ce qui est du financement annuel.

7. À l'Île-du-Prince-Édouard, on établit le montant des subventions en multipliant un montant (obligatoirement inférieur à 1 $) que le Cabinet fixe (après consultation du chef de l'opposition) par le nombre de voix obtenues par chaque parti aux dernières élections générales. De 1986 à 1989, les paiements se sont élevés à 257 847 $, soit 1,04 $ par électeur et par an (toutes les données des notes 5, 6 et 7 sont tirées de Constantinou (1991 CR).

ANNEXE
CRITÈRES D'ENREGISTREMENT DES ASSOCIATIONS DE CIRCONSCRIPTION DES PARTIS

Groupe de travail de la profession comptable

Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé l'enregistrement des associations de circonscription des partis enregistrés, en recommandant que le dossier de la demande comprenne ce qui suit :

- une déclaration de parrainage de l'agent principal du parti enregistré;
- le nom de l'association de circonscription et du parti enregistré qui la parraine;
- le nom des principaux dirigeants et dirigeantes de l'association de circonscription;
- les nom et adresse de l'agent ou agente de circonscription et du vérificateur ou de la vérificatrice de l'association;
- l'adresse où sont conservés les archives et registres comptables;
- les nom et adresse de toute institution financière où l'association a un compte;
- le nom des signataires autorisés pour chacun des comptes;
- un état de l'actif, du passif et de l'excédent de l'association; et
- une déclaration écrite dans laquelle l'agent ou agente de circonscription et le vérificateur ou la vérificatrice attestent qu'ils ont accepté d'agir en ces qualités.

Ontario

La loi ontarienne prévoit l'enregistrement des associations de circonscription des partis enregistrés. (Les associations qui ne sont pas enregistrées ne peuvent pas accepter de dons.) La demande d'enregistrement doit comprendre :

- le nom de l'association et du parti enregistré qui la parraine;
- la ou les adresses où sont tenues les archives et registres de l'association et où toute communication doit lui être adressée;
- le nom des principaux dirigeants et dirigeantes, du directeur financier ou de la directrice financière, de toute personne autorisée à accepter des dons, et des signataires autorisés;
- les nom et adresse de toute institution financière où l'association a un compte; et
- un état de l'actif et du passif établi 90 jours ou moins avant la demande.

Québec

Le directeur général des élections accorde une autorisation à une « instance de parti », (au niveau d'une circonscription, d'une région ou de l'ensemble

de la province), sur demande écrite du ou de la chef du parti autorisé. La demande doit comprendre :

- le nom et l'adresse de l'instance;
- l'adresse où se trouvent les livres et comptes; et
- les nom, adresse et numéro de téléphone du représentant officiel de l'instance.

Alberta

Les associations des partis enregistrés et des membres indépendants de l'Assemblée législative peuvent être enregistrées (les associations qui ne le sont pas ne peuvent pas accepter de dons). La demande doit comprendre :

- le nom de l'association et du parti enregistré ou du membre indépendant qui parraine l'association;
- la ou les adresses où sont tenues les archives et où toute communication doit être adressée;
- le nom des principaux dirigeants et dirigeantes, du directeur financier ou de la directrice financière et des signataires autorisés;
- les nom et adresse de toute institution financière où l'association a un compte; et
- un état de l'actif et du passif, établi 90 jours ou moins avant la demande.

Nouveau-Brunswick

Les associations de circonscription des partis enregistrés peuvent être enregistrées (si elles ne le sont pas, elles ne peuvent pas accepter de dons). La demande signée par le ou la chef du parti doit comprendre :

- le nom de l'association;
- les nom et adresse des dirigeants et dirigeantes; et
- la ou les adresses où sont tenus les registres et les comptes et où toute communication doit être adressée.

Colombie-Britannique

La législation électorale de la province ne prévoit pas l'enregistrement des partis ni des associations de circonscription. Cependant, aux termes du paragraphe 8.1(1) du *Income Tax Act* de la Colombie-Britannique, un parti politique reconnu est défini comme un regroupement légitime d'électeurs et électrices réunis au sein d'une organisation politique ayant pour objectif primordial de présenter des candidats et candidates aux élections à l'Assemblée législative.

En vertu d'un programme relatif aux dons politiques, les associations de circonscription des partis reconnus souhaitant délivrer des reçus d'impôt sont tenues de présenter une demande écrite à cet effet au Commissaire à l'impôt sur le revenu, Direction de l'impôt sur le revenu, Division du revenu,

au ministère des Finances et des Relations corporatives. Les directives du ministère précisent que les associations doivent faire enregistrer auprès du Commissaire à l'impôt sur le revenu les personnes autorisées à délivrer des reçus en leur nom (Colombie-Britannique, *Elections BC* 1991).

6

L'ÉQUITÉ DU PROCESSUS ÉLECTORAL

L'IMPORTANCE PRIMORDIALE D'UN PROCESSUS ÉLECTORAL JUSTE ET ÉQUITABLE

LA LIBERTÉ D'EXPRESSION et la liberté d'association sont ancrées de longue date dans la tradition politique canadienne. Ces éléments vitaux de la démocratie électorale étaient déjà bien établis avant la Confédération, et cela pour deux raisons principales. Premièrement, ils étaient inhérents au droit des sujets britanniques à un gouvernement représentatif. Ce droit supposait la participation à des élections où chacun était libre de s'exprimer sur les enjeux et sur les candidats, de même que la liberté de s'organiser en groupements ou en partis politiques. Deuxièmement, les forces en présence dès les débuts du régime de gouvernement représentatif dans les colonies britanniques d'Amérique du Nord étaient constituées d'intérêts puissants et influents. Avant la Confédération, en effet, les luttes concernant le gouvernement responsable ne dressaient pas les masses populaires contre une classe politique unifiée mais opposaient plutôt des élites politiques rivales. La liberté d'expression et d'association, qui traduisait les principes constitutionnels du gouvernement parlementaire, reflétait en même temps la fragmentation du pouvoir et de l'influence politiques.

À l'origine, les élites concurrentes qui organisaient et dominaient les institutions du gouvernement parlementaire ne considéraient pas l'universalité du droit de vote et du droit de candidature comme indispensable à un système de gouvernement représentatif et responsable. Aussi la consécration de ces droits fondamentaux s'est-elle faite progressivement. D'abord vint la suppression de la disposition accordant plus d'un vote aux personnes qui possédaient des biens dans plus d'une circonscription; désormais, chaque électeur n'avait qu'une seule voix. Puis, le suffrage fut graduellement élargi de manière à mettre un terme à la discrimination fondée sur la propriété, la race ou le sexe.

Ainsi, notre système politique en est venu à reconnaître l'égalité fondamentale de tous les citoyens et citoyennes. L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* constitue la démarche la plus explicite à cet égard. Les droits et libertés démocratiques qui ont été inscrits dans la Constitution avec l'adoption de la Charte correspondaient aux valeurs, aux normes et aux pratiques contemporaines. Le droit de chaque citoyen et citoyenne de voter et de se porter candidat à la Chambre des communes était considéré

comme une caractéristique si fondamentale de notre démocratie que l'article de la Charte garantissant ce droit a été expressément soustrait à la clause dérogatoire (art. 33).

La reconnaissance de ces droits et libertés repose sur le principe fondamental de l'égalité. Chaque Canadien et Canadienne peut prétendre également à l'exercice de ses droits et libertés; chacun et chacune est sur le même pied. Cette égalité de rang n'est pas conçue comme une simple formalité. Au contraire, l'inscription dans la Charte de ces droits et libertés vise à assurer que chaque citoyen et citoyenne ait des possibilités égales de les exercer. Pour cela, il faut plus qu'une simple déclaration théorique.

Il faut des lois pour ancrer dans la réalité le principe de l'égalité implicite dans ces droits et libertés garantis par la Charte. La reconnaissance constitutionnelle de ces droits et libertés est une condition indispensable, mais non suffisante, pour que les citoyens et citoyennes puissent véritablement influer sur le résultat des élections. Pour que cette égalité des chances fondamentale se réalise dans le processus électoral, la législation qui régit celui-ci doit, elle aussi, être juste et équitable. En d'autres termes, la Charte affirme l'égalité des citoyens; mais cette égalité n'est réalisable que si le processus électoral lui-même est juste et équitable. Cela rejoint l'opinion prédominante des Canadiens et Canadiennes selon laquelle le processus électoral fédéral doit par-dessus tout être juste et équitable (Fortin 1991 CR).

L'équité est ainsi la valeur fondamentale qui doit fonder toute loi électorale si l'on veut que celle-ci contribue à l'égalité des citoyens et citoyennes dans l'exercice de leurs droits et libertés démocratiques. En ce sens, l'équité donne effet concrètement aux droits et libertés en établissant la norme que doit viser la loi lorsqu'elle réglemente les comportements ou qu'elle accorde des avantages. Une loi électorale n'est juste et équitable que dans la mesure où elle favorise l'exercice authentique des droits et libertés essentiels à une saine démocratie électorale.

En ce qui concerne le droit de vote, comme on le verra ailleurs dans le présent rapport, cela suppose un certain nombre de conditions allant au-delà de la garantie constitutionnelle du suffrage universel. Ainsi la législation électorale canadienne permet-elle de voter une seule fois par scrutin. Les dispositions touchant la délimitation des circonscriptions précisent que celles-ci doivent englober des populations de même ordre de grandeur. Les dispositions relatives à l'inscription sur les listes électorales et l'accès au scrutin visent à faciliter l'exercice du suffrage. Depuis longtemps, par exemple, on ne considère pas acceptable qu'un seul bureau de vote soit établi dans une circonscription, ni que la liste électorale soit close dès la publication du décret d'élection. Bref, les réformes successives apportées au cours des années démontrent clairement que l'exercice authentique du droit de vote exige des lois et des mécanismes administratifs justes et équitables.

L'exercice du droit de briguer les suffrages exige par ailleurs que l'accès à l'investiture ne soit pas restreint par des lois ou des pratiques déraisonnables. Depuis longtemps, les lois et les pratiques canadiennes en

la matière assurent une relative accessibilité, du moins dans le cas des personnes ayant qualité d'électeur. Il est désormais hors de question, par exemple, qu'un directeur du scrutin puisse manipuler les élections en omettant de notifier un parti de la date de clôture des mises en candidature ou en tenant une assemblée d'investiture dans un lieu retiré. De même, on a supprimé au siècle dernier les conditions relatives à la propriété et la taxation des candidats en vue de financer l'élection. Le cautionnement que doivent déposer les candidats et candidates n'a pas été majoré depuis 1882. Enfin, le nombre de signatures requises pour l'investiture n'a jamais été excessif.

De façon générale, la législation électorale canadienne a eu peu d'incidence sur la liberté d'association. En fait, ce n'est qu'au cours des vingt dernières années que la loi a reconnu formellement le rôle des partis politiques dans les élections canadiennes. Auparavant, la loi s'appliquait essentiellement aux électeurs et électrices et aux candidats et candidates. Comme la législation électorale a généralement passé sous silence les partis ou les autres groupes politiques, son effet sur la liberté d'association, dans le cadre du processus électoral, a été minime. Il y a deux exceptions à cet égard : une loi de 1919 qui fut invoquée pour intenter des poursuites contre les membres du Parti communiste dans les années 30, avant son abrogation en 1936; et l'ordonnance de dissolution du Parti fasciste du Canada, prononcée au cours de la Seconde Guerre mondiale en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*. L'avènement en 1970 de l'enregistrement officiel des partis aux termes de la *Loi électorale du Canada* n'a pas fondamentalement modifié cet état de choses, les conditions et procédures d'enregistrement n'étant guère contraignantes, à quelques exceptions près.

Enfin, il convient de signaler que, plus de quarante ans avant qu'elle ne soit inscrite dans la Charte en 1982, la Cour suprême du Canada reconnaissait déjà la liberté d'expression comme l'un des droits les plus fondamentaux dans une démocratie libérale. Elle statua en effet que la liberté de débat est d'une importance indéniable dans un système de gouvernement représentatif (*Reference re Alberta Statutes* 1938). La consécration de la liberté d'expression dans la Charte revenait à reconnaître et à réaffirmer sa valeur dans la vie politique canadienne. Cette liberté, comme tous les autres droits garantis, est toutefois soumise à des limites raisonnables qui peuvent être imposées lorsque des droits entrent en conflit avec des valeurs fondamentales concurrentes et d'autres droits protégés.

La législation canadienne réglemente depuis longtemps le rôle et l'usage des médias électroniques, tant par le biais des lois électorales que des lois sur la radiodiffusion. Cette réglementation se justifie par les caractéristiques propres à la radio et à la télévision : le temps d'antenne étant par définition limité, il est en effet nécessaire d'en réglementer l'accès. La réglementation de l'accès et du temps d'antenne à la radio et à la télévision postulait donc, dès le départ, que la liberté d'expression des partis devait être limitée dans une certaine mesure afin de mieux garantir l'exercice authentique de cette liberté par toutes les formations politiques, ainsi que le droit des électeurs

et électrices à entendre la position de chacune. Il fallait pour cela qu'une doctrine explicite de l'équité préside aux règles d'accès à ces médias et aux modalités de répartition du temps d'antenne (Courtney 1978, 41, 43).

La liberté d'expression a aussi été touchée en 1974 par la *Loi sur les dépenses d'élection*, qui plafonnait les dépenses des candidats et candidates et des partis politiques enregistrés, de même que celles des autres groupes et individus. Ces restrictions visaient à assurer aux candidats et aux partis la possibilité d'exercer véritablement leur liberté d'expression. Il s'agissait donc d'éviter que des candidats ou des partis – ou encore des tiers désireux de les favoriser ou de les contrecarrer – dominent le discours électoral du seul fait qu'ils avaient les moyens d'acheter davantage de temps d'antenne ou d'espace publicitaire dans la presse. La loi de 1974 visait par ailleurs à égaliser les possibilités d'expression des candidats et des partis en offrant un remboursement partiel de leurs dépenses électorales, ainsi que des crédits d'impôt pour les dons politiques. En plus d'appuyer le droit des individus de se présenter aux élections et de participer au processus électoral par l'intermédiaire des partis, ces dispositions reconnaissaient l'importance d'un financement public pour offrir à tous et à toutes des chances égales de mener une campagne médiatique efficace.

La législation électorale ne favorise l'équité dans l'exercice de la liberté d'expression que dans la mesure où elle donne à tous et à toutes – particulièrement aux candidats et candidates et aux partis – une possibilité raisonnable d'exposer leurs vues à l'électorat. La réalisation des objectifs fondamentaux de notre démocratie électorale passe par cette liberté d'expression. En effet, en sus du droit de voter, de se porter candidat et de s'unir à d'autres au sein de formations politiques pour promouvoir des visées communes, les citoyens et citoyennes doivent pouvoir communiquer librement de manière à influer sur les résultats d'un scrutin en ralliant d'autres électeurs et électrices à leur point de vue sur les candidats et les partis. En ce sens, la liberté d'expression est à la fois un droit démocratique en soi et un moyen de donner effet à d'autres droits démocratiques. Il n'y a pas d'élections libres et démocratiques sans liberté d'expression.

Or, dans le processus électoral, la liberté d'expression ne peut être véritablement exercée sans que des lois en assurent explicitement l'exercice dans des conditions justes et équitables. À cet égard, la *Loi électorale* ne peut présumer que tous ont les mêmes ressources matérielles pour communiquer avec l'électorat. Ce serait négliger le fait que ceux et celles qui briguent les suffrages n'ont pas tous les mêmes bases de financement politique. La Loi ne peut pas postuler, par ailleurs, que les inégalités entre concurrents ne changent rien aux résultats des élections. Ce serait méconnaître les réalités de la communication politique : la capacité de multiplier les messages, de recourir à différents médias et d'engager les services d'experts en publicité et en marketing est un atout important en matière électorale.

Il faut se garder d'assimiler le processus électoral à une économie de marché. Contrairement aux biens économiques, les droits démocratiques

sont uniformément distribués. Ils sont acquis et exercés librement, sans contrepartie pécuniaire, et ne peuvent être achetés ou vendus. Par exemple, la législation électorale interdit explicitement à tout électeur ou électrice de vendre son vote en échange d'un avantage. Le libre marché suppose l'égalité des chances de participer mais laisse les groupes et les individus relativement libres de servir leurs intérêts propres en accumulant des ressources d'importance inégale. À l'inverse, le processus électoral est axé sur le principe de l'égalité des électeurs et électrices. L'éminent politicologue Robert Dahl a bien exprimé la primauté de ce principe : « Si le revenu, la richesse et la situation économique sont ... des ressources politiques, et si elles sont distribuées inégalement, comment les citoyens peuvent-ils être politiquement égaux ? Et si les citoyens ne sont pas politiquement égaux, comment la démocratie pourrait-elle exister [Dahl 1989, 326] ? »

Comment et où une société démocratique doit-elle tracer la ligne de démarcation entre le domaine des droits démocratiques et celui du libre marché ? Ces questions alimentent un débat continu. Il y a en effet une contradiction inhérente entre la liberté de chacun et chacune d'agir comme bon lui semble pour promouvoir ses intérêts ou ses vues politiques, en utilisant toutes les ressources à sa disposition, et le droit d'autrui de participer sur un pied d'égalité au gouvernement démocratique. Cette contradiction, ni les philosophes et politicologues ni les juristes ne l'ignorent, tant il est vrai qu'elle se manifeste non seulement sur le plan théorique, mais aussi dans l'élaboration et l'application des lois (Jenson 1991a CR). Les décisions en cette matière seront toujours contestables et contestées, car « les fins humaines sont multiples, pas toujours commensurables et en perpétuelle rivalité les unes avec les autres » (Berlin 1988, 217). Certains débats porteront sur la hiérarchie des valeurs, d'autres sur la ligne de démarcation entre les deux domaines.

L'évolution de la théorie démocratique et des institutions qui en dérivent témoigne de façon remarquable de l'importance fondamentale que l'on a progressivement attribué à l'équité, en tant que garante de l'égalité des chances. Le principe d'équité ne prime pas les droits et libertés élémentaires, car cela impliquerait que les droits et libertés ne sont pas contenus eux-mêmes dans la notion fondamentale de justice. Dans certains cas, toutefois, l'équité peut légitimement exiger de circonscrire l'exercice de certaines libertés dans l'intérêt de la justice même.

C'est principalement en appuyant un candidat ou une candidate et en militant pour un parti politique que les Canadiens et Canadiennes peuvent participer activement aux élections. Les partis permettent aux personnes partageant des valeurs similaires de se regrouper pour promouvoir leurs objectifs communs. Si les partis coordonnent et canalisent l'expression individuelle et la participation à la vie politique, il existe d'autres moyens par lesquels les individus et les groupes, autres que les candidats et candidates et les partis, peuvent s'exprimer publiquement. L'expression de leur point de vue est importante pendant les campagnes électorales, c'est-à-dire au

moment où les prises de position sur les enjeux, les candidats, les partis et les gouvernements sont les plus susceptibles d'éveiller l'intérêt et d'influencer notre appréciation de ceux et celles qui aspirent à nous représenter et à nous gouverner. La liberté d'expression est essentielle si l'on veut que les questions importantes et controversées fassent l'objet d'un véritable débat.

L'importance et la nécessité de la liberté d'expression ne peuvent, par conséquent, être mises en doute. Cela dit, la latitude de mener des campagnes publicitaires coûteuses pour exprimer des vues sur les enjeux électoraux, les partis ou les candidats et candidates ne représente pas un bon étalon pour juger de la capacité des individus ou des groupes d'exercer leur liberté d'expression. En d'autres termes, la possibilité de dépenser des montants considérables pour promouvoir ses opinions n'est pas, en soi, une garantie de liberté d'expression.

Étant donné que la capacité d'acquérir du temps d'antenne ou de l'espace publicitaire en vue de diffuser un message est directement proportionnelle aux ressources disponibles, la liberté illimitée d'exprimer des vues politiques pendant une élection peut aboutir à ce que les communications électorales des uns soient noyées sous celles des autres, à l'avantage d'un des camps en présence. Comme l'a écrit Robert Mutch : « Les limites n'augmentent pas les occasions de s'exprimer que possède la majorité non fortunée, mais elles tempèrent la domination du débat par l'argent [Mutch 1988, 64]. »

La réglementation des dépenses électorales ne vise donc ni à contrôler le coût des élections dans l'intérêt des principaux concurrents – à savoir les candidats et candidates, les partis et leurs militants et militantes – ni à les avantager par rapport à d'autres individus ou groupes indépendants. Il s'agit plutôt d'éviter que certains ne dominent le discours électoral du seul fait de leurs moyens financiers. L'éminent politicologue John Rawls observe à ce sujet :

> Dans l'idéal, ceux qui ont des dons et des motivations semblables devraient avoir à peu près les mêmes chances d'atteindre des positions de responsabilité politique, sans qu'interviennent leur origine sociale et leur niveau économique ... Les libertés qui sont protégées par le principe de la participation perdent une bonne partie de leur valeur quand ceux qui possèdent de plus grands moyens privés ont le droit d'utiliser leurs avantages pour contrôler le cours du débat public. (Rawls 1987, 261–262)

Au cours des années 60, le législateur canadien a reconnu la nécessité de limiter les dépenses électorales, notamment en raison de l'escalade des coûts des campagnes. Néanmoins, le rapport de 1966 du Comité des dépenses électorales (Comité Barbeau) et la refonte de la législation intervenue en 1974 témoignent aussi d'une prise de conscience : il devenait de plus en plus clair qu'un nouveau cadre réglementaire s'imposait pour assurer le caractère juste et équitable du processus électoral. Celui qui fut mis en place avec la réforme des années 70, et les modifications apportées ultérieurement,

est axé sur trois grands éléments : 1) le plafonnement des dépenses électorales des partis politiques enregistrés et des candidats et candidates; 2) la limitation des dépenses électorales de tous les autres groupes et individus; et 3) une réglementation établissant quand, comment et dans quelle mesure les candidats et les partis peuvent faire de la publicité à la télévision et à la radio. Ces restrictions s'appliquent uniquement en période électorale.

La promotion d'un processus électoral juste et équitable en vue de permettre l'exercice plein et entier des droits et libertés démocratiques, a été considérée comme un impératif légitime; les moyens retenus ont été jugés les plus efficaces et les moins restrictifs de la liberté d'expression et d'association. Contrairement à des pays comme la Grande-Bretagne et la France, le Canada n'a pas empêché les partis politiques d'acheter du temps d'antenne auprès des médias électroniques; il a simplement plafonné ces achats, de façon à donner à chacun une possibilité raisonnable de se faire entendre. Par ailleurs, chacun des trois éléments de la réforme de 1974 était perçu comme un pilier essentiel de l'édifice réglementaire. Sans être parfait, celui-ci a placé le Canada à l'avant-garde des démocraties occidentales pour ce qui est de l'exercice des droits et libertés démocratiques en matière électorale.

La limitation des dépenses électorales des individus ou des groupes non liés aux candidats et candidates ou aux partis était un élément clé du dispositif mis en place pour éviter que les moyens financiers des uns ne défavorisent démesurément les autres. Ces restrictions visaient à sauvegarder l'efficacité des limites de dépenses imposées aux candidats et aux partis. En effet, si l'on permettait à des invididus ou à des groupes de livrer des campagnes parallèles favorisant certains candidats ou partis, ces derniers jouiraient d'un avantage injuste sur leurs adversaires. De même, les candidats ou les partis qui seraient la cible des dépenses d'individus ou de groupes opposés à leur élection seraient désavantagés par rapport aux autres. Si de telles activités devaient se répandre, elles réduiraient à néant l'effet de la législation, l'égalité des chances qu'elle s'efforce d'instaurer disparaîtrait et l'objectif général de restreindre le rôle de l'argent dans les élections resterait hors d'atteinte. Il ne s'agit pas de mettre les candidats ou les partis à l'abri des critiques mais bien de limiter la possibilité qu'ont les particuliers et les groupes d'engager des dépenses pour influer directement ou indirectement sur le vote.

Il a donc été jugé impératif de limiter les dépenses des personnes et des groupes susceptibles de favoriser directement ou indirectement l'élection d'un ou de plusieurs candidats et candidates ou d'un parti. C'est ainsi qu'en 1966 le Comité Barbeau a recommandé d'interdire à tous les groupes et individus autres que les partis enregistrés et les candidats de diffuser des annonces publicitaires favorisant ou contrecarrant directement un candidat ou un parti en période électorale :

> Le Comité ne désire aucunement en entraver l'activité ordinaire. Toutefois, le Comité s'est rendu compte, grâce à l'expérience acquise dans d'autres

> pays, que si l'on permet à ces groupements de participer activement à une campagne électorale, toute limitation ou contrôle appliqués aux partis politiques ou aux candidats seront inefficaces. Aux États-Unis, par exemple, des comités *ad hoc* comme les « Amis de John Smith » ou les « Partisans de John Doe » surgissent spontanément afin d'appuyer un candidat ou un parti. Ces comités rendent futiles la limitation des dépenses électorales et le rapport que doivent présenter les partis et les candidats. (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 53)

La référence du Comité Barbeau à l'« activité ordinaire » des groupes reste pertinente. Les règles relatives aux dépenses indépendantes – c'est-à-dire effectuées par des particuliers ou des groupes qui ne sont liés à aucun parti ni à aucun candidat ou candidate – n'ont jamais visé à entraver le débat. Elles visent simplement à empêcher des particuliers ou des groupes de pression de lancer des campagnes publicitaires sur des enjeux importants sans l'accord d'un candidat ou d'un parti. Même s'ils n'appellent pas directement à voter pour ou contre un parti donné, leur action pourrait indirectement accroître ou réduire les chances de ce parti. En réalité, de tels débours constitueraient un complément aux dépenses d'un ou plusieurs candidats ou partis. Dans un régime réglementaire où tous les concurrents seraient astreints à des limites de dépenses, ceux qui ne bénéficieraient pas de dépenses indépendantes favorables à leur thèse pourraient fort bien être désavantagés; il en va de même des candidats et partis dont les politiques seraient la cible de la publicité négative de particuliers ou de groupes d'intérêt.

Le juge Medhurst de la Cour du banc de la Reine de l'Alberta a statué que les modifications apportées en 1983 à la loi de 1974 pour interdire *toutes* les dépenses électorales indépendantes visant à favoriser ou à combattre directement un candidat ou un parti, constituaient une restriction non justifiée de la liberté d'expression (*Coalition nationale des citoyens inc.* 1984). Le gouvernement a décidé de ne pas interjeter appel de ce jugement rendu en 1984, ni de modifier la Loi de manière à la rendre conforme à la Charte. Élections Canada a décidé, en conséquence, de ne pas appliquer la Loi lors des élections générales de 1984 et de 1988, et ce dans tout le pays, même si le jugement ne liait pas les cours des autres provinces. Ces décisions ont réduit à néant l'efficacité globale du dispositif mis en place pour assurer l'exercice des droits et libertés démocratiques dans des conditions justes et équitables lors des élections canadiennes. Les élections générales de 1988 en ont apporté une preuve éclatante. La brèche ouverte dans le cadre réglementaire actuel, en ce qui concerne les dépenses indépendantes, est manifestement injuste et ce problème fait largement consensus. Sans un système juste et équitable, notre société sera peut-être libre, mais son caractère démocratique sera indubitablement affaibli. La Charte allie ces deux dimensions. Il est essentiel que le Parlement et les tribunaux reconnaissent cette réalité fondamentale.

En somme, il apparaît indispensable de réaménager le cadre réglementaire de notre système électoral. La Loi doit assurer le caractère juste

et équitable du processus électoral en plafonnant les dépenses des candidats et candidates et des partis et en garantissant l'accès aux ondes. Elle doit aussi limiter, mais sans l'exclure, la possibilité pour des particuliers et groupes non liés à des candidats ou des partis d'engager, en période électorale, des dépenses susceptibles d'influer directement ou indirectement sur l'issue du scrutin.

LA LIMITATION DES DÉPENSES ÉLECTORALES

La loi de 1974 et son contexte

Ce n'est pas avant les années 60 qu'on songea sérieusement à restreindre les dépenses électorales au niveau fédéral. La *Loi sur les élections fédérales* de 1874, qui reproduisait d'assez près le *Corrupt Practices Act* britannique de 1854, obligeait les candidats à nommer un agent et à déclarer leurs dépenses électorales. Avec le *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*, la Grande-Bretagne imposa des limites de dépense dès 1883. Cette fois, comme l'a fait remarquer Leslie Seidle, le Canada n'a pas emboîté le pas : « Au XIX^{e} siècle, les élections canadiennes furent souvent marquées par la prodigalité, mais aucune n'a jamais approché les excès de la campagne britannique de 1880. On connaissait, certes, les principes introduits par la loi de 1883, mais nul ne milita en faveur d'une refonte radicale de la loi canadienne dans le sens de la législation britannique [Seidle 1980, 286-287]. »

Le coût des élections au Canada devint source de débat dans les années 30. Selon certains, les campagnes coûtaient trop cher parce que les candidats embauchaient trop de travailleurs rémunérés. À l'échelle nationale, les dépenses augmentèrent lorsque les partis se mirent à faire appel aux grandes agences de publicité (Seidle 1980, 170). En 1938, C.G. Power déposa un projet de loi d'initiative parlementaire qui aurait plafonné les dépenses des candidats et obligé les partis à déclarer chaque année leurs dépenses et les dons reçus. Il récidiva à la session parlementaire suivante; son projet de loi fut alors étudié par un comité spécial, sans toutefois être adopté. En 1949, il déposa un projet similaire, qui ne dépassa pas l'étape de la deuxième lecture.

N'étant pas appuyées par les partis nationaux, les initiatives de ce genre restèrent sans effet. La situation ne commença à évoluer que vers la fin des années 50. De 1957 à 1963, il y eut quatre élections générales au niveau fédéral. Bien que les grands partis nationaux réussirent chacun à recueillir des sommes considérables pour mener leurs campagnes, chacune coûta plus cher que la précédente, principalement à cause du recours croissant à la publicité télévisée employée pour la première fois en 1957. Cette escalade inquiétante qui touchait particulièrement les partis nationaux entraîna la création en 1964 du Comité des dépenses électorales. Son président, Alphonse Barbeau, avait contribué en 1963 à la refonte de la *Loi électorale* du Québec, qui instituait pour la première fois au Canada un plafonnement des dépenses électorales. Le Comité était composé de personnalités du

Parti libéral, du Parti progressiste-conservateur et du Nouveau Parti démocratique ainsi que d'un politicologue reconnu.

Dans son rapport, le Comité déclarait que « les témoignages ... démontrent la nécessité ... d'une forme quelconque de contrôle et de limitation des dépenses électorales » (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 51). Ses recommandations se présentaient en trois volets.

En premier lieu, en vue de limiter les dépenses électorales, il recommandait d'autoriser les candidats et candidates et les partis à faire de la publicité à la radio et à la télévision et à publier des annonces dans la presse seulement pendant les quatre semaines précédant le jour du scrutin. En ce qui a trait à la publicité radiotélévisée, les partis ne pourraient acheter que leur part des six heures de temps d'antenne subventionné que chaque radiodiffuseur serait tenu de fournir.

En second lieu, le Comité recommandait que les dépenses publicitaires des candidats et candidates sur les ondes et dans la presse écrite soient limitées à 0,10 $ par électeur. Il écarta l'idée d'un montant global maximal, considérant que « toute tentative visant à imposer une telle limitation pourrait être facilement contournée » (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 52). Il ne préconisa aucun plafonnement des dépenses des partis, estimant que la divulgation suffirait à les discipliner, et proposa plutôt « une première étape au cours de laquelle la présentation des rapports des dépenses électorales et leur publication (pourvu que le système soit rigoureux) obligeraient les partis à limiter prudemment leurs dépenses » (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 35). Parallèlement, il recommanda que la notion d'agent soit étendue aux partis politiques.

Troisièmement, le Comité Barbeau reconnut que les restrictions quant à l'achat de temps d'antenne par les partis et le plafonnement des dépenses publicitaires des candidats et candidates ne seraient efficaces que s'ils s'accompagnaient d'une réglementation des dépenses faites par d'autres groupes et individus. Le Comité recommanda donc qu'en période électorale il soit interdit à quiconque, sauf aux partis enregistrés et aux candidats, d'acheter de la publicité payante qui favorise ou contrecarre directement un candidat ou un parti.

Ce n'est qu'en octobre 1970 que le Parlement donna suite au rapport Barbeau en créant un comité spécial de la Chambre des communes. Le Comité Chappell (présidé par Hyliard Chappell) fut chargé de préparer une refonte de la *Loi électorale du Canada*. Dans son rapport, le Comité Chappell préconisa une limitation beaucoup plus rigoureuse des dépenses, à savoir le plafonnement des dépenses d'élection (et non seulement des dépenses publicitaires) tant des candidats et candidates que des partis (Canada, Chambre des communes 1971). Le projet de loi C-211 fut déposé en mai 1972, juste avant la dissolution du Parlement, mais ne fut pas adopté. Ce texte proposait la limitation des dépenses publicitaires des candidats et candidates seulement, et l'octroi d'un maximum de six heures et demie de temps d'antenne publicitaire pour les partis. De toute évidence, les

parlementaires étaient plus conscients que les principaux responsables des partis nationaux de la nécessité d'une réforme en profondeur.

Aux élections de 1972, le gouvernement libéral perdit sa majorité. Les appels à la réforme émanèrent alors du Nouveau Parti démocratique (qui détenait la balance du pouvoir) et vinrent aussi, de plus en plus, des Canadiens et Canadiennes eux-mêmes par suite de l'affaire Watergate aux États-Unis (Mutch 1991 CR)[1]. Ces pressions aboutirent à la promulgation, le 1er août 1974, de la *Loi sur les dépenses d'élection*.

Cette loi imposait des limites générales aux dépenses d'élection des candidats et candidates ainsi que des partis. Celles d'un candidat ne pouvaient pas excéder le montant suivant : 1,00 $ pour chacun des 15 000 premiers noms de la liste électorale préliminaire de la circonscription concernée; 0,50 $ pour chaque électeur et électrice situé entre le 15 001e et le 25 000e rang; et 0,25 $ au-delà. Des modifications apportées en 1977 et en 1983 autorisent aujourd'hui des dépenses supplémentaires dans les circonscriptions dont le nombre d'électeurs est inférieur à la moyenne nationale et dans celles dont le territoire est étendu.

Pour un parti politique, le plafond fut fixé à 0,30 $ par personne inscrite sur les listes préliminaires des circonscriptions dans lesquelles le parti présentait un candidat ou une candidate. Aux élections de 1979, le plafond moyen des candidats était de 27 744 $, et celui d'un parti enregistré ayant des candidats dans toutes les circonscriptions, de 4 459 249 $. Depuis les modifications de 1983, les limites des candidats et des partis sont rajustées le 1er avril de chaque année sur l'indice des prix à la consommation des douze mois précédents.

La Loi limitait également les dépenses indépendantes : l'article 70.1 (devenu aujourd'hui l'article 259) interdisait aux groupes et aux particuliers d'engager des dépenses en vue de favoriser ou de contrecarrer directement des candidats et candidates ou des partis en période électorale, sauf avec l'autorisation de l'agent ou agente officiel d'un candidat ou d'un parti (auquel cas les dépenses devaient compter dans la limite des dépenses électorales du candidat ou du parti concerné). La Loi (art. 70.1[4]) cherchait cependant à établir un équilibre entre l'application rigoureuse des limites et la capacité des participants non enregistrés de dépenser de l'argent pour faire la promotion de dossiers d'intérêt public en prévoyant une défense de « bonne foi » en cas de poursuite. Les groupes et individus ont ainsi été autorisés à engager des dépenses pour favoriser ou contrecarrer un parti enregistré ou un candidat à condition de pouvoir prouver que ces dépenses visaient à rallier des appuis à leurs opinions ou à faire avancer la cause d'une organisation non partisane.

Il est vite apparu que l'exercice de cette défense posait des problèmes. Non seulement ignorait-on quelles activités en justifieraient l'invocation, mais les décisions judiciaires ont tôt fait de l'étendre à la notion des messages explicitement partisans ne renfermant aucune position de principe précise. À titre d'exemple, on peut citer cette banderole publicitaire aéroportée

utilisée à l'occasion d'une élection partielle : « *O.H.C. Employees 767 C.U.P.E. vote but not Liberal* » (« Employés de la S.L.O. (section 767 du SCFP) votez, mais pas pour les libéraux »). Ce message fut interprété par le tribunal comme une tentative légitime de s'opposer au programme anti-inflationniste du gouvernement, même s'il n'affichait aucune prise de position sur un enjeu particulier (*R. c. Roach* 1978)[2]. Au bout de cinq ans, le directeur général des élections avertissait le Parlement, non sans raison, que la législation visant les dépenses indépendantes était inadéquate et risquait de miner l'efficacité du plafonnement des dépenses des candidats et des partis.

En 1983, le Parlement réagit à ces préoccupations en modifiant la *Loi électorale* et en annulant la défense de bonne foi. L'article 70.1 (devenu aujourd'hui l'article 259 de la Loi) interdisait dorénavant toute dépense indépendante visant à favoriser ou à contrecarrer directement des candidats ou candidates ou des partis en période électorale. La Loi n'empêchait cependant pas les groupes ou les individus d'engager des dépenses pour mettre de l'avant certains dossiers, à condition que le message ne favorise ni ne contrecarre directement un parti ou un candidat. Lors du débat à la Chambre, les membres des trois partis reconnurent que ces modifications pourraient entrer en conflit avec une interprétation stricte de la liberté d'expression mais les justifièrent en invoquant la nécessité de préserver le caractère juste et équitable du processus électoral (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 25 octobre 1983, 28295–28299).

La nouvelle disposition fut contestée avec succès par la Coalition nationale des citoyens. Selon le jugement rendu en 1984 par un tribunal de première instance de l'Alberta, le gouvernement n'avait pas réussi à justifier la limitation de la liberté d'expression d'individus et de groupes en période électorale, telle que prévue dans le nouvel article 70.1. La cause avait été jugée avant que la Cour suprême du Canada n'ait établi un ensemble de règles permettant d'évaluer le caractère raisonnable d'une loi allant à l'encontre d'un droit protégé (*R. c. Oakes* 1986). Dans l'affaire de la Coalition nationale des citoyens, le tribunal statua que des limites ne pourraient être justifiées que dans les cas où, en l'absence d'une telle loi, il y aurait « vraisemblablement préjudice à une valeur de la société » (*Coalition nationale des citoyens inc.* 1984, 264). Il établissait ainsi un critère autrement plus sévère que celui retenu subséquemment par la Cour suprême. Le gouvernement fédéral n'a cependant pas fait appel de la décision de 1984, rendue à la veille d'une élection, et aucune nouvelle disposition législative en la matière ne fut adoptée. En outre, même si le jugement n'était exécutoire qu'en Alberta, Élections Canada décida de ne pas imposer le respect de la disposition en cause ailleurs au pays.

Comparaisons internationales

Les grandes démocraties occidentales ont adopté différentes approches à l'égard du plafonnement des dépenses électorales. En Grande-Bretagne, par exemple, les dépenses des candidats et candidates sont assujetties à

des limites depuis 1883. Celles des partis ne sont pas plafonnées mais la publicité électorale est interdite à la radio et à la télévision, ce qui constitue une limitation indirecte mais néanmoins efficace. Le *Representation of the People Act* interdit également aux individus et aux groupes d'engager des dépenses dans une circonscription en vue de favoriser ou de critiquer un candidat ou une candidate, à moins d'avoir une autorisation écrite de l'agent ou agente du candidat (auquel cas les dépenses sont comptées comme faisant partie des dépenses de ce dernier). En outre, les groupes qui participent à une campagne nationale ne peuvent faire de publicité à la radio ou à la télévision; comme les partis, ils doivent s'en tenir aux journaux.

En France également, les dépenses des candidats et candidates aux élections législatives et présidentielles sont plafonnées, mais non celles des partis politiques. En revanche, la publicité politique en période électorale est totalement interdite, tant dans les médias électroniques que dans la presse. Cette prohibition s'étend aux particuliers et aux groupes.

L'Allemagne n'impose pas de plafond aux dépenses des candidats et candidates ni à celles des partis, mais elle limite fortement la publicité que les partis peuvent acheter. La loi allemande n'interdit pas expressément les dépenses publicitaires indépendantes, mais ce genre de publicité n'est guère courant dans ce pays. Les radiodiffuseurs et la presse se sentent sans doute contraints de ne pas accepter de la publicité émanant de tiers, vu les restrictions imposées aux partis.

Aux États-Unis, le plafonnement des dépenses aux élections au Congrès et à la présidence a été introduit par le *Federal Election Campaign Act* de 1971, puis modifié en 1974, mais il a été invalidé par la Cour suprême des États-Unis en 1976. Dans la cause *Buckley* (1976), la Cour a statué que les limites de dépenses portaient atteinte à la liberté d'expression garantie par le Premier Amendement, à moins qu'elles ne soient associées à un financement public, lequel existait alors – et existe toujours – pour les élections présidentielles. (Étant donné cette exception, la loi canadienne restreignant les dépenses des candidats et candidates et des partis serait jugée valide aux États-Unis puisque le plafonnement est lié à un système de financement public). La Cour qualifia la limitation des dépenses de « restriction substantielle, et non simplement théorique, du volume et de la diversité du discours politique » et conclut dans ces termes :

> Le Premier Amendement dénie au gouvernement le pouvoir de décider que les dépenses destinées à promouvoir des vues politiques sont inutiles, excessives ou inconsidérées. Dans la société libre régie par notre Constitution, ce n'est pas le gouvernement, mais le peuple – individuellement en tant que citoyens et candidats, et collectivement à titre d'associations et de comités politiques – qui doit décider de l'ampleur et de la diversité du débat politique. (*Buckley* 1976, 57)

Toutefois, la Cour suprême des États-Unis n'a pas remis en question le plafonnement des dons, considérant que le principal danger associé à

l'escalade des dépenses électorales était celui de voir des candidats et candidates inféodés aux gros donateurs (*Buckley* 1976, 55). Cette notion apparaît également dans un jugement rendu en 1980 par la Cour de district du District de Columbia sur la question des dépenses indépendantes. Les juges estimèrent que la prévention de la corruption constituait « la justification particulière » de la réglementation du financement des campagnes et que « le fait de dépenser ne peut nullement être assimilé au fait de *donner*, en tant que source possible de corruption » (*FEC c. AFC* CA 1980, 494, 498).

Par voie de conséquence, aux États-Unis, des groupes ou des individus peuvent engager des dépenses pour appuyer ou défaire un candidat ou une candidate et il n'existe aucune limite aux dépenses que peuvent faire les comités d'action politique – connus sous le sigle PAC (*political action committees*) – et autres groupes et organisations. En 1987–1988, les PAC dépensèrent à eux seuls 20,3 millions de dollars US, dont environ 16 millions sont attribuables à des PAC « indépendants » (le plus souvent des groupements à cause unique). Des montants de 13,6 et 6,7 millions de dollars US furent consacrés, respectivement, aux campagnes présidentielle et législatives. Le total des dépenses indépendantes visant des candidats a atteint 4,1 millions de dollars US en 1990. Le gros de cet argent provenait de PAC « indépendants » (1,9 million de dollars US) et d'associations professionnelles, de santé ou autres (1,8 million). Par ailleurs, les PAC jouent un rôle important quant au financement des campagnes des candidats au Congrès, lesquels ne sont pas assujettis au plafonnement des dépenses.

La question des dépenses indépendantes suscite diverses préoccupations aux États-Unis. Bien qu'elles n'influent pas systématiquement sur les résultats des élections, elles ont un certain impact du fait qu'elles visent des candidats ou candidates en particulier (Magleby et Nelson 1990, 58). Depuis 1982, les dépenses indépendantes ont principalement servi à soutenir des candidats. Dans quelques cas notables, cependant, elles ont servi au financement de messages négatifs. Voici un cas évoqué par Herbert Alexander :

> La campagne de Michael Dukakis fut compromise par des annonces explosives mettant en vedette un criminel du nom de Willie Horton qui, alors qu'il était en liberté surveillée au Massachusetts, s'était échappé et avait brutalement violé une femme du Maryland. Ces annonces, destinées à discréditer le bilan de Dukakis dans la lutte contre la criminalité, ont été produites non par l'appareil électoral de M. Bush, mais par deux groupes privés [PAC], et elles ont été largement diffusées dans le cadre de journaux télévisés. (Alexander 1991 CR)

La question des dépenses indépendantes soulève un autre problème : il n'est pas toujours clair que les PAC sont indépendants des campagnes des candidats et candidates. Par exemple, la plupart des électeurs et électrices ignoraient que le groupe « Americans for Bush » n'était aucunement affilié à la campagne électorale de George Bush lors des élections présidentielles

de 1988. Il a d'ailleurs souvent été allégué que les dépenses indépendantes ne sont pas vraiment distinctes des campagnes des candidats; or ces dépenses n'ont été jugées illégales par la Federal Election Commission que dans quelques rares cas. Elles raffermissent par ailleurs la tendance à favoriser les candidats sortants. Depuis 1984, les dépenses indépendantes ainsi que les dons des PAC à des candidats ont très nettement avantagé les membres sortants du Congrès par rapport à leurs rivaux (Magleby et Nelson 1990, 55).

L'expérience canadienne

Les candidats et candidates et les partis

Au cours de nos audiences, la grande majorité des intervenants et intervenantes – plus des quatre cinquièmes – ayant abordé la question des limites de dépenses se sont dits favorables aux principes généraux de la *Loi électorale* actuelle. Ils rejoignaient en cela les répondants et répondantes à notre enquête sur les attitudes, qui se sont exprimés à 93 % en faveur du contrôle des dépenses des partis politiques; ce pourcentage ne variait pas de façon significative selon les régions (Blais et Gidengil 1991 CR). Parmi les praticiens et praticiennes de la politique, le soutien au plafonnement des dépenses est également considérable : 79 % des présidents et présidentes d'associations de circonscription que nous avons interrogés ont jugé les règles fédérales actuelles dans ce domaine « très satisfaisantes » ou « satisfaisantes » (Carty 1991a CR). Selon les sondages d'opinion, les Canadiens et Canadiennes étaient déjà fortement favorables à la limitation des dépenses avant même que celle-ci n'ait été instituée au niveau fédéral[3]. Or, les effets de cette mesure sur la dynamique des campagnes électorales subséquentes ont démontré qu'elle a effectivement contribué à assurer des élections plus justes et équitables. Les citoyens et citoyennes souhaitent d'autant plus, par conséquent, que la limitation des dépenses demeure une pierre angulaire de la législation électorale fédérale.

Le fait de diminuer l'importance des ressources financières individuelles, nous a-t-on fait valoir, contribue à un autre objectif fondamental : celui de favoriser l'accession aux fonctions électives. Le plafonnement des dépenses réduit en effet les obstacles à la participation de ceux et celles qui ne disposent pas d'appuis financiers généreux ou d'une fortune personnelle. Il constitue également une sorte de police d'assurance : lorsqu'une campagne s'emballe, il permet aux candidats et candidates de résister à l'escalade des dépenses (un problème souvent rencontré aux États-Unis où, sauf dans le cas des élections présidentielles, les dépenses électorales ne sont aucunement limitées). Nos recherches ont établi que les candidats et candidates aux élections fédérales canadiennes de 1988 ont dépensé une plus grande proportion de leur maximum autorisé là où la lutte était la plus chaude (Heintzman 1991 CR). Les candidats qui s'approchent de leur plafond doivent faire appel à d'autres moyens, par exemple l'intensification de la mobilisation des bénévoles et des électeurs – un résultat éminemment positif. En

l'absence de limitation, on assisterait sans doute à une escalade des dépenses dans les circonscriptions les plus âprement disputées. Le plafonnement prévient ce phénomène, et fait en sorte que les candidats et candidates disposant de moins de ressources ne sont pas directement défavorisés par rapport aux mieux nantis. Cela peut encourager un plus grand nombre de personnes, d'horizons plus divers, à briguer les suffrages – ce qui est de nature à assurer une meilleure représentation des diverses composantes de la société.

Au cours de nos audiences, plusieurs intervenants et intervenantes ont souligné cette relation entre la limitation des dépenses et l'accession aux fonctions électives. Harry Katz, représentant cinq associations progressistes-conservatrices de l'agglomération de Toronto, a ainsi déclaré :

> Il semble que certaines personnes disposent, disons, de plus de ressources financières que d'autres... Et, sans doute, si on souhaite une plus large représentation au sein de notre Parlement, l'argent ne devrait pas être un aussi grand obstacle... Il serait même souhaitable qu'aucune barrière n'empêche qui que ce soit de se présenter aux élections. (Toronto, 30 mai 1990)

Dans la même ligne de pensée, Judy Erola a déclaré, lors de notre Colloque sur la participation active des femmes à la vie politique, que la loi de 1974 avait entraîné une augmentation du nombre de femmes siégeant à la Chambre des communes (Montréal, 1er novembre 1990).

Nos recherches ont confirmé que la situation financière des femmes est un obstacle important à leur candidature. Dans son enquête auprès d'un échantillon de candidates aux élections de 1988, Janine Brodie a constaté que le financement était considéré comme le principal obstacle à surmonter (Brodie 1991 CR). Il n'est pas surprenant que de nombreux partisans de la limitation des dépenses fassent le lien entre la question de l'accessibilité et les droits démocratiques garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. En réduisant les obstacles financiers, le plafonnement des dépenses encourage un plus grand nombre de personnes à briguer les suffrages, renforçant ainsi la portée de l'article 3 de la Charte, qui garantit l'éligibilité de tout citoyen et citoyenne. Le plafonnement reflète l'appui massif des Canadiens et Canadiennes aux mesures garantissant que leurs droits constitutionnels soient pleinement protégés et puissent être effectivement exercés. La limitation des dépenses est de toute évidence un des facteurs qui a contribué à l'augmentation du nombre de femmes candidates et de femmes députées depuis 1974.

Il est particulièrement révélateur d'examiner les données empiriques concernant l'effet du plafonnement des dépenses sur la lutte électorale. Plusieurs prétendent, aux États-Unis, que la limitation des dépenses réduit la concurrence; or, rien de tel n'a été constaté au Canada depuis l'adoption des limites en 1974. Aux États-Unis, de 1974 à 1988, 6 % des membres sortants de la Chambre des représentants ont été battus. Ce taux tend même à baisser

et se situe en deçà de 5 % depuis 1982. Au Canada, en revanche, le taux moyen de défaite a été de 24,9 % lors des quatre élections générales tenues depuis l'adoption des limites. Le taux moyen de défaite aux trois derniers scrutins sans plafond de dépenses (1968, 1972, 1974) était de 20,3 % (d'après Atkinson et Docherty 1991, tableau 1). Ainsi, depuis le plafonnement des dépenses, les élections fédérales canadiennes ont vu la concurrence s'amplifier et non diminuer, et le taux de réélection des députés et députées sortants à la Chambre des communes au cours de cette période a été nettement inférieur à celui de la Chambre des représentants américaine.

La limitation des dépenses est donc un moyen important de renforcer l'équité du processus électoral. Le plafonnement réduit l'avantage potentiel de ceux et celles qui disposent d'importantes ressources financières et contribue ainsi à équilibrer le débat pendant les campagnes. Il facilite également l'accès au processus électoral, concrétisant ainsi le droit fondamental à l'éligibilité et améliorant la représentativité de la Chambre des communes. Enfin, le plafonnement des dépenses, tel qu'il est formulé dans notre législation, n'affaiblit aucunement la compétitivité de la lutte électorale.

L'expérience canadienne milite en faveur de la limitation des dépenses à la fois des candidats et des partis. Quelques intervenants à nos audiences ont recommandé de maintenir la limitation des dépenses pour les candidats et candidates, mais de l'abolir pour les partis, à l'exemple de la Grande-Bretagne. Or, il faut se rappeler que la publicité électorale payante est interdite sur les ondes britanniques. Si l'on imposait des limites aux seuls candidats et que l'on laissait aux partis toute liberté d'acheter du temps d'antenne, c'est un volet primordial des campagnes électorales qui échapperait à la réglementation. Le caractère juste et équitable de la compétition électorale en serait grandement compromis. En outre, laisser le champ libre aux partis, mais non aux candidats, serait ouvrir la porte aux abus. Par exemple, un parti pourrait concentrer ses dépenses de publicité de façon à avantager certains de ses candidats – peut-être ceux d'une région en particulier – sans appeler directement à voter pour eux. L'objectif du plafonnement des dépenses des candidats et l'efficacité de son application seraient compromis.

Les dépenses électorales indépendantes

Au cours de nos audiences, plus de 150 intervenants et intervenantes ont soutenu que, pour préserver le plein effet des limites imposées aux candidats et candidates et aux partis, il fallait réglementer les activités électorales des individus et des groupes. Cette réglementation pourrait consister à limiter leurs dépenses ou à imposer des restrictions quant à la nature des annonces publicitaires ou au moment de leur diffusion. Seuls 33 intervenants se sont prononcés contre toute restriction aux dépenses indépendantes. Selon une enquête d'attitudes menée en 1991, 75 % des Canadiens et Canadiennes sont en faveur de la limitation des dépenses émanant de groupes d'intérêt (Frizzell 1991).

Le problème des dépenses électorales indépendantes – c'est-à-dire faites par des personnes ou des groupes non liés à un candidat ou une candidate ou à un parti – s'est posé avec acuité lors des élections générales de 1988. Pour la première fois depuis la limitation de leurs activités en 1974, des particuliers et des groupes ont engagé des sommes importantes pendant une campagne électorale. Les annonces placées par des individus, des sociétés, des syndicats et d'autres groupes ont alors dépassé les 4,7 millions de dollars (Hiebert 1991b CR, tableau 1.1).

La vaste majorité de ces annonces portaient sur le libre-échange. Quatre fois plus d'argent a été dépensé pour promouvoir le libre-échange que pour le combattre (Hiebert 1991b CR). La plupart des annonces, surtout celles qui étaient favorables au libre-échange, se limitaient à présenter de l'information sur la question, sans référence partisane directe. Elles se seraient donc situées à l'intérieur des limites de la Loi telle que modifiée en 1983. Cependant, le caractère déséquilibré de la campagne sur le libre-échange a relancé le débat sur les dépenses indépendantes.

Jusqu'aux élections de 1988, les tentatives de limitation de la publicité électorale émanant d'individus ou de groupes reposaient sur le postulat qu'il suffisait d'interdire, dans ces cas, les annonces ouvertement partisanes. On supposait que les prises de position sur des dossiers particuliers ne compromettaient pas l'efficacité des règles applicables aux dépenses des candidats et candidates et aux partis. L'expérience de 1988 a mis en lumière le fait suivant : des annonces concernant un enjeu donné, même si elles n'exhortent pas explicitement à voter pour un candidat ou un parti, peuvent s'avérer foncièrement injustes dans la mesure où elles servent la cause d'un parti qui se distingue clairement des autres par sa position à l'égard d'un dossier important.

Dans un débat donné, on ne peut pas s'attendre à ce qu'un même montant soit consacré à la promotion des deux positions. En 1988, un seul des trois grands partis – le Parti progressiste-conservateur – était en faveur du libre-échange; il a ainsi largement profité des dépenses indépendantes engagées en faveur de cette cause. Les groupes et particuliers favorables au libre-échange dépensèrent, au titre de la publicité, 0,77 $ pour chaque dollar du budget publicitaire total du Parti progressiste-conservateur. Les dépenses de ceux qui s'opposaient au libre-échange n'ont représenté que 0,13 $ par dollar du budget de publicité total des deux autres grands partis (Hiebert 1991b CR). Richard Johnston, s'appuyant sur des données provenant de l'Étude électorale canadienne de 1988, a démontré que la publicité émanant de groupes d'intérêt avait peut-être fait pencher la balance en faveur du Parti progressiste-conservateur (Johnston *et al.* 1991).

Si la majorité des annonces publicitaires émanant de particuliers et de groupes favorables au libre-échange abordaient la question sans évoquer un candidat ou un parti en particulier, on a néanmoins relevé un certain nombre d'exemples de propagande partisane. Comme ce type de communication exhorte explicitement à l'action, elle va directement à l'encontre du principe

de l'équité. Une publicité qui affirme qu'un candidat ou une candidate a fait le « mauvais » choix sur une question donnée recommande implicitement de voter contre cette personne. À l'inverse, une annonce qui fait la promotion d'un dossier particulier en nommant le candidat qui le défend le mieux dit de façon tout aussi directe que le meilleur moyen de servir la cause est de voter pour ce candidat.

Lors des élections de 1988, la publicité contre le libre-échange visait à convaincre le public que l'accord ne serait pas bon pour le Canada. Ainsi une bande dessinée intitulée *What's the Big Deal*, encartée dans 24 quotidiens, mettait en garde contre les dangers du libre-échange et caricaturait les membres du parti au pouvoir, soulevant le doute sur les déclarations officielles concernant les avantages de l'accord pour le Canada (Pro-Canada Network 1988). La Coalition nationale des citoyens chercha quant à elle à convaincre les Canadiens et Canadiennes de voter en faveur du libre-échange en dénigrant les chefs du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique.

On a également relevé, dans certaines circonscriptions, des cas de propagande partisane principalement attribuables à des groupes qui combattaient directement certains candidats ou candidates. Par exemple, la Coalition Campagne Vie, l'aile politique du mouvement contre l'avortement au Canada, a visé directement des candidats et candidates dans plus de 30 circonscriptions, faisant des envois postaux et rencontrant des électeurs et électrices afin de les inciter à voter contre ceux et celles que l'on disait favorables au libre choix. Une bonne partie des activités de la Coalition était constituée d'actions peu coûteuses, comme l'envoi de brochures ou le porte à porte (Hiebert 1991b CR).

Mais il y eut aussi des exemples de propagande beaucoup plus ciblée sur la question de l'avortement. Dans le numéro de novembre 1988 de sa revue *Vitality*, la Coalition for the Protection of Human Life publia les noms de 125 candidats et candidates progressistes-conservateurs, libéraux et néo-démocrates qui appuyaient sa position sur l'avortement (la liste avait été dressée à partir des réponses des candidats à un questionnaire). La distribution de la publication ne fut pas limitée aux membres de l'organisation (Tanguay et Kay 1991 CR). La Saskatchewan Pro-Life Association, quant à elle, consacra 40 000 $ à une campagne publicitaire à l'échelle de la province, en plus de publier un numéro spécial de son bulletin d'information (Spencer 1988).

Une évaluation de la publicité électorale publiée dans 14 grands quotidiens canadiens ainsi que les renseignements fournis par les journaux et les annonceurs ont révélé que plus de 100 000 $ ont été consacrés à des annonces dans les journaux sur des questions autres que le libre-échange et l'avortement lors de la campagne électorale de 1988. Plusieurs campagnes visaient surtout à promouvoir des enjeux électoraux, mais d'autres critiquaient des partis ou des chefs de parti. L'organisation Friends of Portage Program for Drug Dependence, par exemple, a publié dans des quotidiens montréalais et torontois des annonces d'une valeur de plus de 45 000 $ en vue de faire du problème de la drogue un enjeu électoral majeur, en

prétendant que le premier ministre, les chefs de parti et les partis eux-mêmes avaient passé le problème sous silence. Le mouvement pacifiste, représenté surtout par la Campagne d'engagement du Canada pour la paix, a dépensé quelque 28 000 $ en publicité dans les journaux visés par notre enquête. L'annonce la plus coûteuse de la campagne, parue dans le *Globe and Mail* (15 novembre 1988, A–11), exposait les positions des trois grands partis sur le contrôle des armements et sur le désarmement, dénonçait la politique du gouvernement en la matière et exhortait l'électorat à voter pour des partisans de la paix. La moitié des présidents et présidentes d'association de circonscription que nous avons interrogés ont déclaré qu'aux élections de 1988 des groupes d'intérêt avaient activement favorisé ou contrecarré certains candidats ou candidates (Carty 1991a CR).

La définition des dépenses électorales

Le plafonnement des dépenses électorales des candidats et candidates, des partis, de même que des autres groupes et individus est essentiel au plein exercice des droits et libertés démocratiques dans le cadre du processus électoral. En ce qui concerne les candidats et les partis, le plafonnement contribue nettement à assurer le caractère juste et équitable du processus en réduisant l'avantage potentiel de ceux qui disposent de ressources financières plus importantes. Il en résulte un meilleur équilibre du discours électoral. En outre, dans le cas des candidats et candidates, le plafonnement facilite l'accession à la candidature et, partant, aux fonctions électives. Par ailleurs, les limites de dépenses n'atténuent pas la compétition électorale : au contraire, quand elles sont raisonnables et efficaces, elles contribuent plutôt à stimuler la concurrence.

Les restrictions imposées aux particuliers et aux groupes sont également indispensables pour éviter que le résultat des élections soit indûment influencé par leurs dépenses publicitaires. Comme toutes les dépenses électorales, y compris les dépenses indépendantes, visent à influer sur le résultat du scrutin – à savoir l'élection des députés et, indirectement, la formation du gouvernement – il est impératif de leur imposer quelque limite. Il serait toutefois injuste et anticonstitutionnel de les prohiber totalement. Certains participants indépendants jugent essentiel de pouvoir mentionner explicitement tel candidat ou tel parti à propos des dossiers qu'ils défendent. En outre, les idées et les préoccupations des groupes indépendants peuvent enrichir le débat électoral.

On ne peut néanmoins faire abstraction des leçons de l'expérience canadienne, particulièrement celle de l'élection générale de 1988, et de celle des États-Unis, qui démontrent clairement toutes deux que ces dépenses peuvent peser sur le résultat des élections en exposant l'électorat à une publicité partiale. L'expérience vécue au Canada et à l'étranger démontre également qu'il est impossible, à toutes fins utiles, d'établir une distinction entre le discours partisan et la prise de position sur des enjeux particuliers. Au cours d'une campagne électorale, la mise en valeur d'un point de vue dans

un dossier donné se répercute inévitablement sur le discours électoral et présente donc des implications partisanes, soit directement soit indirectement; les électeurs votent pour des candidats et candidates, et non pour des enjeux.

Si l'on veut limiter efficacement les dépenses électorales, la définition de celles-ci doit englober toutes les dépenses des candidats et candidates, des partis et des autres groupes et individus effectuées dans le but d'influencer, directement ou indirectement, le résultat d'un scrutin. Au premier chef doivent évidemment y figurer les dépenses destinées à favoriser ou à contrecarrer, directement ou indirectement, l'élection de candidats ou de candidates, puisque ce sont ces derniers qui briguent les suffrages.

Deuxièmement, la définition doit couvrir les dépenses destinées à promouvoir ou à contrecarrer un parti enregistré ou le programme ou les politiques d'un candidat ou d'un parti. Étant donné le rôle central des partis politiques dans les campagnes électorales, toute dépense visant à soutenir ou à combattre un parti doit être considérée comme une dépense électorale. Par ailleurs, les candidats et candidates se présentent à l'électorat non seulement comme individus mais aussi, dans la vaste majorité des cas, comme représentants d'un parti enregistré prônant un certain nombre de programmes et de politiques. La vitalité de la démocratie électorale repose justement sur des candidats et des partis qui proposent des programmes et des politiques nettement définis. Plus une élection est caractérisée par des options claires, plus des particuliers et des groupes seront susceptibles d'engager des dépenses électorales pour prendre position sur les enjeux et, partant, pour favoriser ou contrecarrer des candidats et des partis.

Troisièmement, la définition doit englober les dépenses visant à exprimer l'approbation ou la désapprobation à l'égard de mesures préconisées ou combattues par un candidat ou une candidate, un parti enregistré ou un ou une chef de parti, puisque ces derniers sont censés prendre position publiquement sur les dossiers politiques pertinents. L'accord ou le désaccord d'un candidat, d'un parti ou d'un chef de parti à l'égard d'une mesure fait normalement partie, explicitement ou implicitement, de son programme électoral. Mais il peut arriver qu'un enjeu surgisse, ou soit reformulé, en cours de campagne. Il importe donc que la définition couvre aussi les dépenses destinées à exprimer un accord ou un désaccord à l'égard de positions adoptées en réaction aux événements d'une campagne électorale.

Recommandation 1.6.1

Nous recommandons que l'expression « dépenses électorales » soit définie comme « le coût de tous les biens ou services utilisés lors d'une élection en vue de :
1. favoriser ou contrecarrer, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou une candidate;

2. promouvoir ou combattre un parti politique enregistré ou le programme et les politiques d'un candidat ou une candidate ou d'un parti enregistré; ou
3. approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat ou une candidate, un parti enregistré ou le ou la chef d'un parti enregistré;
et que soit inclus dans ce coût un montant égal à la valeur de tous les dons de biens ou de services utilisés pendant l'élection ».

La portée des dépenses électorales, telles que définies ici, est traitée au chapitre 6 du volume 2.

Le niveau des limites de dépenses

Les limites des candidats et candidates
Comme on l'a vu, les limites de dépenses des candidats et candidates établies par la *Loi électorale du Canada* sont fonction du nombre d'inscriptions sur la liste électorale préliminaire de chaque circonscription. Depuis les modifications de 1983, ce maximum est ajusté le 1er avril de chaque année selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation au cours des douze mois précédents. La Loi autorise des dépenses supplémentaires dans les circonscriptions peu densément peuplées (comptant moins de 10 électeurs au km^2) et dans celles dont le nombre d'électeurs et électrices est inférieur à la moyenne nationale. Ainsi, aux élections de 1988, la limite moyenne était de 46 887 $. La formule d'indexation et l'accroissement de l'électorat depuis cette date, tel qu'estimé par Élections Canada, donneraient une moyenne de 55 155 $ si des élections générales avaient lieu avant le 1er avril 1992.

Pour juger si les limites actuelles sont adéquates, il convient de considérer trois facteurs. Le premier est de savoir si elles sont trop restrictives, ce qu'on peut mesurer en considérant le nombre de candidats et candidates qui se sont approchés des limites. Comme le montre le tableau 6.1, les dépenses déclarées par les candidats du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique ont largement fluctué depuis 1979. La proportion de ceux et celles qui ont dépensé plus de 90 % de leur limite est passée de 20,7 % en 1979 à 31,5 % en 1988. Dans le cas des candidats progressistes-conservateurs, 30,5 % ont dépassé 90 % de leur limite en 1979, et 50,2 % en 1988. Pour ce qui est des néo-démocrates, les chiffres sont de 3,2 % et 19,1 % respectivement. Chez les libéraux, la proportion est restée presque identique : 28,4 % en 1979 et 25,1 % en 1988.

À titre de comparaison, signalons qu'au cours des élections provinciales de 1989 au Québec, 84 % des candidats et candidates du Parti libéral du Québec et 90 % de ceux du Parti québécois ont dépensé au moins 90 % de leur maximum autorisé. En Ontario, où la limite est plus élevée qu'au niveau fédéral et au Québec (voir le tableau 6.7), 12 % des candidats des trois grands partis ont atteint ce seuil lors du scrutin provincial de 1990.

Tableau 6.1
Dépenses électorales moyennes déclarées par les candidats et candidates, en pourcentage du maximum autorisé, 1979–1988

Parti	1979	1980	1984	1988
Parti progressiste-conservateur	77,6	72,4	89,0	85,8
Parti libéral	79,8	77,5	79,0	70,0
Nouveau Parti démocratique	34,4	38,4	37,8	52,8

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 12.19.

Le premier poste de dépense est la publicité imprimée, qui comprend les annonces dans les journaux, les brochures, les tracts et autres imprimés. Les candidats et candidates du Parti progressiste-conservateur et du Parti libéral y consacrent une part croissante de leurs dépenses depuis 1980 (voir le tableau 6.2). Les frais de bureau viennent au deuxième rang, avec une moyenne de 23 % chez les trois grands partis en 1988. La publicité radiotélévisée représente une part minime, en baisse chez les candidats des trois partis.

Tableau 6.2
Dépenses publicitaires des candidats et candidates, en pourcentage de l'ensemble des dépenses électorales, 1980–1988

Catégorie	Parti	1980	1984	1988
Publicité imprimée	Parti progressiste-conservateur	48,7	50,7	55,0
	Parti libéral	43,0	47,5	53,2
	Nouveau Parti démocratique	43,7	42,5	41,4
Publicité radiodiffusée	Parti progressiste-conservateur	13,3	8,7	7,9
	Parti libéral	13,1	10,7	7,3
	Nouveau Parti démocratique	12,5	8,4	5,3
Total	Parti progressiste-conservateur	62,0	59,1	62,9
	Parti libéral	56,1	58,2	60,5
	Nouveau Parti démocratique	56,2	50,9	46,7

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 12.16.

Le deuxième aspect à considérer est le rajustement qui s'imposerait pour couvrir les dépenses actuellement exemptées mais qui seraient assujetties aux limites si la définition des dépenses électorales que nous recommandons était adoptée, notamment les autres dépenses définies au chapitre 6 du volume 2. Comme on peut le voir au tableau 6.3, la majorité des candidats et candidates aux élections de 1988 pour lesquels nous disposons de données ont déclaré d'« autres dépenses » qui n'étaient pas élevées, sauf quelques exceptions. Par exemple, 48 % des candidats progressistes-conservateurs ont déclaré plus de 5 000 $ au poste « autres dépenses », comparativement à 29 % des libéraux et 11 % des néo-démocrates; ce montant dépassait 20 000 $ chez 9 %, 3 % et 0,6 % des candidats respectivement.

Tableau 6.3
Répartition des candidats et candidates ayant déclaré d'« autres dépenses », selon les montants et selon les partis, élections fédérales générales, 1988

Montant ($)	Parti progressiste-conservateur *(N)*	Parti libéral *(N)*	Nouveau Parti démocratique *(N)*	Autres *(N)*	Total *(N)*
Moins de 1 000	48	69	69	73	259
1 001– 3 000	38	61	53	13	165
3 001– 5 000	36	35	25	2	98
5 001– 7 000	21	25	10	1	57
7 001–10 000	28	14	4	1	47
10 001–15 000	30	12	3	0	45
15 001–20 000	11	8	0	1	20
20 001–25 000	8	3	1	0	12
25 001–40 000	11	3	0	0	14
plus de 40 000	2	2	0	0	4
Nombre de candidats*	233	232	165	91	721
Moyenne ($)	7 496	4 486	1 946	939	4 430

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 12.22.

*Ces données ne sont disponibles que pour les candidats et candidates ayant déclaré un excédent.

Le troisième point consiste à déterminer dans quelle mesure un écart s'est creusé entre l'indexation annuelle des plafonds de dépenses et la hausse réelle du prix des principales composantes d'une campagne. Plusieurs représentants des partis ont soulevé ce point au cours de nos audiences, signalant que l'indice des prix à la consommation ne reflétait pas certaines dépenses clés. Nos recherches confirment ce problème. Comme on peut le voir aux tableaux 6.4, 6.5 et 6.6, le prix de la publicité à la télévision, dans les quotidiens et les hebdomadaires a augmenté presque deux fois plus vite que l'indice des prix à la consommation depuis 1980 (cette date de référence est pertinente puisque les limites de dépenses ont été indexées rétroactivement à 1980 lors des modifications de 1983).

Plusieurs conclusions se dégagent des constatations précédentes. Premièrement, les dépenses d'un nombre considérable et croissant de candidats et candidates s'approchent du plafond. Près du tiers des candidats des trois grands partis ont dépensé plus de 90 % de leur maximum autorisé aux élections de 1988. Il semblerait donc opportun d'augmenter la limite afin que les candidats puissent faire connaître efficacement leur programme. En second lieu, les dépenses inscrites sous la rubrique « autres dépenses » doivent être considérées à la lumière de la définition plus exhaustive des dépenses électorales que nous préconisons. Le plafond devrait être établi

en tenant compte des frais qui sont actuellement classés comme autres dépenses, mais qui se trouveraient assujettis à la limite selon notre recommandation – par exemple la rémunération des représentants et représentantes aux bureaux de vote et le coût des sondages et de la recherche. Les sondages comptent pour beaucoup dans certaines campagnes tandis que la recherche, bien qu'elle ne soit pas un poste important aujourd'hui pour la plupart des candidats, pourrait bien le devenir avec l'évolution des méthodes de campagne et les innovations technologiques (voir le chapitre 6 du volume 2).

Tableau 6.4
Augmentation des tarifs de la publicité télévisée et de l'indice des prix à la consommation (IPC), 1980–1988
(en pourcentage)

Période	Augmentation de l'IPC	Augmentation des tarifs, télévision locale et nationale	Écart
1980–1984	37,5	59	+21,5
1984–1988	17,5	60	+42,5
1980–1988	61,6	119	+57,4

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Tableau 6.5
Augmentation des tarifs publicitaires des grands quotidiens et de l'indice des prix à la consommation (IPC), 1980–1988
(en pourcentage)

Période	Augmentation de l'IPC	Augmentation des tarifs des quotidiens en semaine	Écart
1980–1984	37,5	73,50	+36,0
1984–1988	17,5	40,00	+22,5
1980–1988	61,6	143,72	+82,1

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Basé sur le coût par ligne (noir et blanc). L'échantillon comprend le *Toronto Star*, l'*Ottawa Citizen*, *Le Devoir*, le *Chronicle-Herald* de Halifax, le *Vancouver Sun* et le *Winnipeg Free Press*.

Tableau 6.6
Augmentation des tarifs publicitaires des hebdomadaires locaux et de l'indice des prix à la consommation (IPC), 1980–1988
(en pourcentage)

Période	Augmentation de l'IPC	Augmentation des tarifs des hebdomadaires	Écart
1980–1984	37,5	41,1	+3,6
1984–1988	17,5	70,3	+52,8
1980–1988	61,6	124,5	+62,9

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Basé sur le coût par ligne (noir et blanc). L'échantillon comprend l'*Assiniboia Times* (Saskatchewan), l'*Altona Red River Valley Echo* (Manitoba), le *Kingston This Week* (Ontario), *Le Réveil à Chicoutimi* (Québec) et le *Scotia Sun* (Nouvelle-Écosse).

En outre, il faut remédier à l'écart qui se creuse entre la formule d'indexation et la hausse des principaux frais de campagne. La limite moyenne actuelle des candidats et candidates est de 55 155 $. En relevant cette limite de 25 à 30 %, on contribuerait à redresser la situation, tout en ménageant une marge adéquate pour l'intégration des autres dépenses. Dans la pratique, cette majoration n'autoriserait pas des dépenses beaucoup plus importantes; elle tiendrait simplement compte du fait que la nouvelledéfinition engloberait des éléments supplémentaires sujets à déclaration.

Deux autres points doivent être pris en considération : l'échelle des limites de dépenses et le taux par électeur et électrice aux divers paliers. Actuellement, les paliers sont de 0 à 15 000 électeurs; de 15 001 à 25 000 électeurs; et plus de 25 000 électeurs. Le barème de base de 1974 accordait 1 $ par électeur au premier palier, 0,50 $ au deuxième et 0,25 $ au troisième.

Pour augmenter la limite moyenne de dépenses, il faut rajuster non seulement le *taux par électeur ou électrice*, mais aussi l'*échelle* elle-même. Le corps électoral s'est accru de près de 30 % entre 1974 et 1988; le nombre moyen d'électeurs par circonscription est passé de 51 398 à 59 793, soit une hausse de 16 %. En augmentant de 5 000 électeurs la limite supérieure de chaque palier (en la faisant passer de 15 000 à 20 000 et de 25 000 à 30 000), on tiendrait compte de cette augmentation de l'électorat.

Avec cette nouvelle échelle, et en doublant les taux du barème de base de 1974, on porterait la limite moyenne à 69 197 $, soit une hausse de 25,5 %. Le fait de doubler le montant par électeur prévu en 1974 présente l'avantage de la simplicité, même avec l'indexation future. Le taux par électeur et électrice s'établirait ainsi à 1,16 $ – ce qui est encore moins élevé que le taux de toutes les provinces dotées de limites de dépenses, Québec et Ontario exceptés (voir le tableau 6.7).

Tableau 6.7
Limites de dépenses électorales des candidats et candidates par électeur (pour une élection tenue avant le 1er avril 1992)
(en dollars)

Province	Maximum autorisé par électeur
Nouvelle-Écosse	3,53
Saskatchewan	3,41
Nouveau-Brunswick	2,04
Manitoba	2,00
Île-du-Prince-Édouard	1,51
Canada (recommandation)	**1,16**
Ontario	1,00
Canada (limite actuelle)	**0,93**
Québec	0,90

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Il conviendrait d'ajuster, d'autre part, l'allocation de dépenses supplémentaires dans les circonscriptions géographiquement étendues. Actuellement, la Loi alloue dans les circonscriptions qui comptent en moyenne moins de 10 électeurs au kilomètre carré un supplément de 0,15 $ par kilomètre carré; ce supplément ne peut dépasser 25 % de la limite de dépenses (le taux par kilomètre carré a été indexé depuis les modifications de 1983). À la dernière élection, cette disposition s'appliquait à 91 circonscriptions, y compris les plus étendues et les plus éloignées.

Au cours de nos audiences, on nous a souligné les difficultés particulières aux candidats et candidates des circonscriptions éloignées, notamment celles du Nord canadien. Dans bien des cas, les candidats ont besoin de plus d'un bureau de campagne, ce qui n'est généralement pas le cas dans les circonscriptions moins étendues, notamment en milieu urbain. Cependant, nos recherches montrent que les candidats des circonscriptions peu densément peuplées ne dépensent pas une proportion beaucoup plus grande de leur maximum autorisé par rapport aux autres, du fait que leur plafond est plus élevé : la moyenne est de 46,4 %, comparativement à 41,0 % dans les autres circonscriptions. Il ressort néanmoins des rapports postélectoraux des candidats que les frais de déplacement dans les circonscriptions considérées sont, en moyenne, presque le double de ce qu'ils sont ailleurs. Même si ces frais sont exemptés du plafond dans le cas des candidats (et nous recommandons qu'ils le restent), on doit tenir compte des frais de déplacement de leurs principaux collaborateurs et collaboratrices.

Il importe que les limites de dépenses reflètent la diversité des conditions rencontrées dans le pays afin que les candidats et candidates puissent mener des campagnes concurrentielles et rejoindre autant d'électeurs et électrices que possible. Nous proposons donc que, dans les circonscriptions à faible densité de population, le taux du supplément soit porté à 0,30 $ par kilomètre carré et l'écart maximal de 25 à 50 %. Selon l'estimation d'Élections Canada touchant l'électorat, la limite moyenne dans les 91 circonscriptions concernées se monterait à 71 280 $, soit une augmentation de 26,2 % (contre 25,5 % dans les autres circonscriptions) par rapport au chiffre qui serait applicable si des élections avaient lieu avant le 1er avril 1992.

La *Loi électorale du Canada* autorise également des dépenses supplémentaires dans les circonscriptions où le nombre d'électeurs et électrices est inférieur à la moyenne nationale. Dans ce cas, on ajoute au nombre d'électeurs la moitié de l'écart entre le nombre d'inscriptions sur la liste électorale préliminaire et la moyenne nationale. La nouvelle formule de calcul des plafonds éliminera en grande partie la nécessité d'un ajustement à la hausse supplémentaire, sauf dans le cas des circonscriptions comptant moins de 30 000 électeurs. Selon les estimations actuelles, celles-ci sont au nombre de huit et la limite de dépenses, pour des élections qui se tiendraient avant le 1er avril 1992, y serait de 47 687 $. Avec la nouvelle formule, ce chiffre passerait à 55 716 $, soit une hausse de 16,8 % seulement par rapport à 1988. On pourrait contourner cette difficulté en stipulant dans la Loi que

toute circonscription ayant moins de 30 000 électeurs est réputée compter au moins 30 000 électeurs.

Un dernier point reste à régler concernant le barème de calcul de la limite de dépenses. Selon la *Loi électorale du Canada*, les limites sont déterminées en fonction du nombre de noms figurant sur les listes électorales préliminaires (sous réserve des deux exceptions notées ci-dessus). Aux élections de 1988, pour l'ensemble du pays, le nombre d'électeurs et électrices sur les listes finales était supérieur de 2,9 % à celui des listes préliminaires; dans certaines circonscriptions, l'écart était même beaucoup plus marqué. Si les limites de dépenses étaient fondées sur les listes finales, elles refléteraient le nombre réel d'électeurs. Les candidats et candidates ainsi que les partis continueraient, dans une large mesure, à planifier leur budget de campagne à partir des listes préliminaires, mais sauraient qu'ils disposent d'une certaine marge. Ces considérations valent également pour les limites de dépenses d'investiture dont il sera question plus loin, puisque celles-ci correspondraient à une proportion fixe des limites de dépenses électorales des candidats de la circonscription.

Recommandation 1.6.2

Nous recommandons que les dépenses électorales d'un candidat ou une candidate n'excèdent pas le montant cumulatif suivant :

- **2,00 $ pour chacun des 20 000 premiers électeurs et électrices inscrits dans la circonscription;**
- **1,00 $ pour chaque électeur ou électrice inscrit entre le 20 001e et le 30 000e; et**
- **0,50 $ pour chaque électeur ou électrice inscrit supplémentaire.**

Recommandation 1.6.3

Nous recommandons :

a) **qu'aux fins du calcul de la limite des dépenses électorales d'un candidat ou une candidate, toute circonscription qui compte moins de 30 000 électeurs et électrices soit réputée en compter 30 000; et**
b) **que les candidats et candidates des circonscriptions comptant en moyenne moins de 10 électeurs au kilomètre carré soient autorisés à engager des dépenses électorales supplémentaires de 0,30 $ par kilomètre carré, sous réserve que ces dépenses supplémentaires n'excèdent pas 50 % du total qui aurait été autorisé autrement.**

Les limites des partis

La *Loi électorale* actuelle stipule que les dépenses d'élection maximales d'un parti politique enregistré ne peuvent pas dépasser 0,30 $ par électeur

ou électrice dans les circonscriptions où le parti présente des candidats ou candidates, avec indexation sur l'indice des prix à la consommation. Selon cette formule, les partis enregistrés pouvaient dépenser 0,47 $ par électeur aux élections de 1988. La limite pour le Parti progressiste-conservateur et le Nouveau Parti démocratique, qui présentaient tous deux des candidats dans toutes les circonscriptions, était ainsi de 8 005 799 $, tandis que le Parti libéral n'avait droit qu'à 7 977 679 $ car il ne présentait pas de candidat dans une circonscription. Si des élections générales se tenaient avant le 1er avril 1992, la limite des dépenses pour un parti enregistré présentant des candidats dans toutes les circonscriptions serait de 0,54 $ par électeur. Selon les estimations d'Élections Canada concernant l'accroissement de l'électorat depuis 1988, le montant maximal autorisé s'établirait à environ 10 044 000 $.

Depuis les élections de 1979, les dépenses déclarées par les trois grands partis ont sensiblement augmenté. Celles du Parti progressiste-conservateur, exprimées en pourcentage du maximum autorisé, sont passées de 87,7 % en 1979 à 99,96 % en 1984, puis à 98,95 % en 1988. Du côté du Parti libéral, elles sont passées de 86,2 % en 1979 à 98,5 % en 1984 puis à 85,7 % en 1988. Ce sont les dépenses du Nouveau Parti démocratique qui ont augmenté le plus, et ce à chaque élection, passant de 49,1 % en 1979 à 88,2 % en 1988. À quatre reprises, des partis ont déclaré des dépenses supérieures à 95 % de la limite : le Parti progressiste-conservateur en 1980, 1984 et 1988, et le Parti libéral en 1984.

La publicité est le poste de dépenses électorales le plus important des partis. Aux élections de 1988, les trois grandes formations politiques ont consacré en moyenne 53,4 % de leurs dépenses à la publicité radiotélévisée et imprimée; à elle seule, la publicité télévisée a compté pour environ 30 % de leurs dépenses électorales (voir le tableau 6.8).

Tableau 5.8
Dépenses publicitaires des partis, en pourcentage de l'ensemble des dépenses électorales, 1980–1988

Catégorie de dépenses	Parti	1980	1984	1988
Publicité télévisée	Parti progressiste-conservateur	42,6	27,5	30,8
	Parti libéral	41,9	26,9	29,6
	Nouveau Parti démocratique	37,8	24,5	35,3
Publicité radiophonique	Parti progressiste-conservateur	14,8	19,3	19,6
	Parti libéral	15,1	17,0	15,0
	Nouveau Parti démocratique	7,6	10,4	6,8
Publicité imprimée	Parti progressiste-conservateur	13,1	3,2	10,2
	Parti libéral	10,4	12,1	11,9
	Nouveau Parti démocratique	13,8	3,3	2,2
Total	Parti progressiste-conservateur	70,5	50,1	59,5
	Parti libéral	67,5	56,0	56,5
	Nouveau Parti démocratique	59,2	38,2	44,3

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Nous recommandons que toutes les activités directement liées à la campagne électorale d'un parti soient couvertes par la définition de dépenses électorales et soient, à quelques exceptions près, assujetties à une limitation. Il convient donc de déterminer dans quelle mesure les limites de dépenses devraient être majorées pour tenir compte des activités qui sont actuellement exclues. Il n'existe malheureusement pas de données publiques sur la part de leurs frais d'exploitation annuels que les principaux partis consacrent, en période électorale, aux rubriques qui sont exclues de la présente définition des « dépenses d'élection ». Les partis déclarent les sommes qu'ils réservent à divers postes, mais il est impossible de déterminer à quel moment les dépenses ont été engagées. Nos recherches et nos consultations auprès des partis nous ont toutefois permis d'évaluer l'envergure et la répartition dans le temps des dépenses correspondant aux activités exclues des limites.

Si nos recommandations étaient adoptées, les débours des partis pour les sondages d'opinion en période de campagne seraient comptabilisés en tant que dépenses électorales et sujettes à plafonnement. Des entrevues avec des représentants et représentantes des trois grands partis ont révélé que ceux-ci avaient dépensé jusqu'à 750 000 $ chacun pour des sondages pendant la campagne de 1988. Nos recommandations visent également ce que les lignes directrices actuelles nomment « recherche et analyse », ainsi que la publicité directe autre que celle s'adressant aux membres du parti. Chacune de ces activités est clairement liée à l'élection et son coût devrait être comptabilisé comme dépense électorale. Nous estimons que les grands partis ont consacré jusqu'à 500 000 $ à ces deux activités au cours de la campagne de 1988.

Il serait souhaitable que tous les principaux postes de dépenses – y compris les activités découlant de nos recommandations, comme la communication avec des électeurs et électrices à l'étranger – soient assujettis aux limites de dépenses et fassent l'objet de rapports exhaustifs. Selon les estimations qui précèdent, il conviendrait de rajuster à la hausse les limites applicables aux partis enregistrés. Si les dépenses correspondant aux rubriques dont nous venons de parler n'avaient pas été exclues en 1988, il aurait fallu, selon nous, des limites de 10 à 15 % plus élevées.

Les limites de dépenses révisées des partis devraient, comme celles des candidats et candidates, refléter le fait que les coûts des principales composantes des campagnes électorales, particulièrement la publicité, ont augmenté plus rapidement que l'indice des prix à la consommation (voir les tableaux 6.5 et 6.6). L'actuelle limite de dépenses devrait être majorée de 20 % pour rattraper le retard de l'indice des prix à la consommation par rapport aux frais publicitaires.

Il faut tenir compte également de la croissance de l'électorat. Si le montant autorisé était de 0,70 $ par électeur ou électrice, la limite des dépenses pour un parti enregistré présentant des candidats ou candidates dans toutes les circonscriptions serait de 12 630 000 $, comparativement à 10 044 000 $

actuellement, soit une augmentation de 26 % (ce calcul est fondé sur un électorat estimé par Élections Canada à 18,1 millions). Dans ce cas, les limites fédérales demeureraient inférieures à celles de cinq des sept provinces qui en appliquent, et le classement du tableau 6.9 demeurerait inchangé.

Tableau 6.9
Limites des dépenses électorales des partis au niveau fédéral et provincial par électeur (pour une élection tenue avant le 1er avril 1992)
(en dollars)

Province	Maximum autorisé par électeur
Île-du-Prince-Édouard	5,48
Nouvelle-Écosse	1,61
Nouveau-Brunswick	1,25
Saskatchewan	0,87
Manitoba	0,87
Canada (recommandation)	**0,70**
Canada (limite actuelle)	**0,54**
Ontario	0,42
Québec	0,26

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Recommandation 1.6.4

Nous recommandons que les dépenses électorales d'un parti politique enregistré n'excèdent pas le montant cumulatif de 0,70 $ par électeur ou électrice inscrit dans les circonscriptions où le parti présente des candidats ou candidates.

La réglementation des dépenses indépendantes

La *Loi électorale du Canada* interdit les dépenses électorales indépendantes – c'est-à-dire faites par des personnes ou des groupes non liés à un parti ou à un candidat – lorsqu'elles visent à favoriser ou à contrecarrer directement, en période électorale, un parti politique enregistré ou un candidat ou une candidate. Cette disposition n'est plus appliquée depuis qu'elle a été déclarée anticonstitutionnelle par un tribunal de l'Alberta en 1984. Elle ne limitait pas les dépenses électorales de personnes ou de groupes autres que les candidats et les partis, elle les interdisait purement et simplement. D'autre part, elle n'imposait aucune limite aux dépenses concernant des questions qui n'étaient pas considérées comme favorisant ou contrecarrant directement un parti enregistré ou un candidat.

Notre proposition de limiter les dépenses électorales indépendantes s'appuie sur deux prémisses fondamentales. Premièrement, tout régime qui cherche à limiter les dépenses partisanes de groupes ou d'individus

autres que les candidats et candidates et les partis doit permettre l'exercice véritable de la liberté d'expression. Une loi juste et équitable ne saurait interdire purement et simplement de telles dépenses. Deuxièmement, les individus et les groupes qui veulent défendre une position sur un sujet particulier doivent pouvoir faire mention de candidats et de partis dans ce contexte. Étant donné que les électeurs et électrices ne votent pas pour des dossiers mais bien pour des candidats, il importe que les messages puissent renvoyer explicitement ou implicitement aux candidats ou aux partis. Une loi qui exclurait cette possibilité restreindrait injustement la liberté d'expression pendant les campagnes électorales.

Par ailleurs, il serait inopportun d'assimiler les individus et les groupes aux candidats et aux partis enregistrés et, partant, de les assujettir aux mêmes règles financières en période électorale. Pareille approche exigerait à tout le moins un système d'enregistrement, de divulgation et de réglementation exhaustif, contraignant et coûteux. La leçon que nous pouvons tirer de l'expérience américaine, où une telle réglementation a été adoptée, est que cela exigerait un appareil de surveillance et de contrôle fort complexe et fort coûteux, qui imposerait un lourd fardeau administratif aux individus et aux groupes.

En outre, ce genre de régime ne garantit pas l'exercice juste et équitable des droits et libertés, étant donné qu'aucune distinction n'est faite entre les candidats et candidates et les partis, d'une part, et les autres individus et groupes, de l'autre, du point de vue de leur rôle respectif dans le processus électoral. Si les limites étaient indifférenciées, les participants pourraient mettre en commun leurs ressources jusqu'à concurrence de leur limite, pour appuyer ou contrer l'élection d'un ou de plusieurs candidats ou partis. Or, comme nous l'avons déjà souligné, on ne peut pas s'attendre à ce que tous les intervenants disposent des mêmes moyens. Il serait presque inévitable que les plus nantis puissent infléchir le vote. L'un des camps en présence aurait donc un avantage sur les autres.

Pareil régime, même s'il interdisait la mise en commun de ressources par des participants et imposait aux groupes une limite de dépenses comparable à celle qui est appliquée aux partis enregistrés, n'empêcherait pas un groupe de se scinder en groupuscules, se multipliant ainsi dans le but d'augmenter les sommes que la Loi l'autoriserait à dépenser pour appuyer ses objectifs électoraux. Or, par définition, ni les candidats ni les partis ne pourraient adopter ce genre de tactique pour augmenter leurs limites. Puisque l'on ne peut voter que pour une seule personne dans chaque circonscription, il n'est pas possible à un candidat ou une candidate de se multiplier pour majorer son plafond. Pour la même raison, un parti enregistré ne peut se subdiviser à cette fin.

Au mieux, un tel régime assurerait simplement la transparence en ce qui concerne les dons et les dépenses. À cet égard, il est bon de rappeler que le régime américain ne prévoit pas de limites de dépenses pour les élections au Congrès. Il vise plutôt à contenir toute influence abusive en restreignant

l'importance et la source des dons. Or, pour des raisons que nous exposons au chapitre suivant, nous rejetons de telles restrictions.

Toute formule de réglementation destinée à assurer le caractère juste et équitable du processus électoral tout en reconnaissant le droit des individus et des groupes de participer financièrement à la campagne ne peut assimiler ces derniers aux candidats et candidates et aux partis. La réglementation des dépenses indépendantes doit se faire dans le respect de la primauté des partis et des candidats, tout en reconnaissant la nature et l'impact potentiel de ces dépenses.

Il est tout à fait possible de reconnaître la primauté des partis et des candidats tout en autorisant des dépenses indépendantes. Toutefois, étant donné la possibilité qu'ont les groupes de se subdiviser et de se multiplier, le plafond imposé à ces derniers devrait être le même que pour les individus. S'il en était autrement, on ne ferait qu'inviter les groupes à se scinder à l'infini, réduisant ainsi à néant les efforts de plafonnement.

Nous reconnaissons qu'en l'absence de précédents, toute limite des dépenses électorales indépendantes ne peut être que le résultat d'une estimation éclairée. Nous avons fondé notre décision sur trois facteurs. Nous avons d'abord examiné les grandes tendances en ce qui concerne les dons politiques versés par des particuliers et des groupes aux candidats et candidates et aux partis. Nous avons ensuite analysé le coût des diverses formes de publicité électorale. Troisièmement, nous avons considéré les effets probables de divers niveaux de plafonnement par rapport aux limites que nous recommandons pour les candidats et les partis. Sur la base de ces données, nous proposons que chaque individu ou groupe autre qu'un candidat ou un parti enregistré soit autorisé à effectuer des dépenses électorales jusqu'à concurrence de 1 000 $ au cours de la période électorale.

Dans le contexte canadien, une somme de 1 000 $ représente un engagement politique important de la part de particuliers désireux de participer financièrement à une élection, indépendamment des campagnes officielles des participants enregistrés. En 1988, les dons faits par des particuliers à l'un ou l'autre des trois grands partis se chiffraient en moyenne à 112 $, et ceux versés à un candidat ou une candidate atteignaient 135 $. D'autre part, 98 % des dons individuels à des candidats étaient inférieurs à 1 000 $, comme l'étaient 92 % des dons versés par des entreprises et 71 % de ceux faits par des syndicats (Padget 1991 CR).

Le plafond de 1 000 $ permettrait aux particuliers et aux groupes non liés aux partis de mener des activités électorales importantes, par exemple publier des brochures, faire poser des affiches, produire et distribuer du matériel électoral, faire passer des annonces à la radio ou dans les journaux et même, à certains endroits, à la télévision. L'examen des preuves déposées dans les affaires *Roach* (1977), *Risdon* (1980) et *Publicis communicateur conseil* (1981) – les seules causes de prétendue violation des dispositions relatives aux dépenses indépendantes – a d'ailleurs fait ressortir que les dépenses engagées se seraient vraisemblablement situées en deçà ou près de cette limite[4].

Cette limite de 1 000 $ permettrait par ailleurs aux particuliers et aux groupes autres que les candidats et candidates et les partis d'exercer *pleinement* leur liberté d'expression, puisqu'ils seraient autorisés à favoriser ou à contrecarrer directement ou indirectement des candidats ou des partis en prenant position sur les enjeux électoraux – ce que la loi de 1983 leur interdisait – pourvu que leurs dépenses électorales ne dépassent pas 1 000 $. Comme nous le précisons au chapitre 6 du volume 2, cette limite ne s'appliquerait pas au temps d'antenne gratuit, au temps d'antenne dans le cadre d'émissions d'affaires publiques ni à l'espace dans les médias imprimés utilisé à des fins similaires.

Un plafond de 1 000 $ aurait vraisemblablement pour effet de limiter les sommes consacrées à la publicité. Ce montant est insuffisant pour monter une campagne nationale dans les médias afin de promouvoir des idées ou de porter un jugement sur les positions des partis. Cette restriction est néanmoins justifiée par l'importance primordiale que revêt la préservation du caractère juste et équitable du processus électoral. Si des particuliers ou des groupes souhaitaient lancer des campagnes de plus grande envergure, ils pourraient le faire en appuyant des candidats et candidates ou des partis existants (y compris des candidats indépendants), ou en formant un nouveau parti politique. D'autre part, les campagnes électorales fédérales sont relativement courtes, et elles le seraient encore davantage (moins de cinquante jours) si nos recommandations étaient adoptées. En dehors de cette période, aucune restriction ne limiterait la nature ou le montant des dépenses que quiconque pourrait engager pour promouvoir des dossiers ou critiquer des partis ou des élus.

La limitation des dépenses indépendantes ne devrait aucunement porter atteinte au droit des entreprises, des syndicats et d'autres groupes d'inciter leurs actionnaires, leurs membres ou leur personnel à agir de telle ou telle façon en période électorale. Dans la mesure où de telles communications s'adressent exclusivement aux membres des organisations concernées, elles ne constituent pas une violation du principe de l'équité, et ne devraient pas être perçues comme telles. Bien que les groupes ne pourraient pas dépenser plus que le maximum permis pour communiquer avec des personnes *extérieures* à leur organisation, le droit des employeurs et des directions syndicales de discuter de questions électorales avec leur personnel ou leurs membres doit être reconnu sans équivoque. Il n'y a aucune raison de croire qu'une limitation de ce type de communication soit nécessaire pour garantir le caractère juste et équitable du processus électoral. En outre, les lois du travail qui restreignent ces droits vont clairement à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la Charte; il conviendrait donc de les modifier puisque, là où de telles contraintes n'existent pas, il a été clairement démontré que l'on pouvait s'en passer.

La portée et le niveau des limites que nous proposons quant aux dépenses partisanes indépendantes en période électorale n'iraient pas à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui garantit certains

droits tout en établissant des principes qui permettent de les restreindre. Avant que ces droits et libertés puissent être limités, un certain nombre de conditions doivent toutefois être remplies, comme l'a démontré la cause *Oakes*.

Ainsi, une loi limitant un droit ou une liberté n'est justifiable que si elle poursuit des objectifs qui sont, pour reprendre les termes du jugement *Oakes*, « importants et pressants dans une société libre et démocratique » (*Oakes* 1986, 40). S'il s'agit de restreindre la liberté d'expression par des mesures limitant les dépenses électorales des candidats et candidates, des partis et des autres groupes et individus, le but « important et pressant » consiste à assurer aux citoyens et citoyennes des possibilités égales d'exercer véritablement leur liberté d'expression en période électorale, de même que leurs droits de voter et de briguer les suffrages. Il est justifiable de limiter la liberté d'expression des individus et groupes dans la mesure où les dépenses indépendantes sont susceptibles d'influer injustement sur le vote en favorisant un ou plusieurs candidats ou partis au détriment des autres. Le plafonnement des dépenses des candidats et des partis vise à assurer une compétition électorale juste et équitable mais ne pourrait atteindre cet objectif si d'autres groupes ou individus étaient libres de dépenser des montants illimités en période électorale. Les élections générales de 1988 en ont apporté une preuve éloquente.

Deuxièmement, le plafonnement des dépenses indépendantes s'inscrit dans la logique de l'objectif d'équité déjà mentionné sans imposer de fardeau arbitraire ou injuste à un quelconque groupe ou individu. Il s'appliquerait à tous ceux et celles qui désireraient s'adonner à des activités couvertes par la définition de « dépenses électorales » que nous proposons. Toute forme de communication avec le public en période électorale devrait d'ailleurs être assujettie à des plafonds. En effet, une mesure qui ne restreindrait que certains moyens de communication mènerait inévitablement à l'utilisation d'autres moyens. Par exemple, si seule la publicité radiotélévisée était limitée, on recourrait à la presse; si des restrictions s'appliquaient à tous les médias de masse, la communication pourrait se faire par la poste; ou encore, si les restrictions visaient également la publicité directe, les individus et les groupes pourraient monter des campagnes sous forme de piquetage, d'affichage ou de distribution de tracts. Il est toujours possible de trouver de nouveaux moyens de communiquer, comme en témoignent les techniques toujours changeantes des campagnes électorales. De même, toute limite doit s'appliquer tant aux communications directes qu'indirectes. L'expérience passée, surtout celle des élections de 1988, démontre clairement qu'il est impossible d'établir une nette distinction entre les interventions directes et indirectes ou entre les messages partisans et ceux qui ne portent que sur un dossier particulier.

Troisièmement, la limite proposée pour les dépenses indépendantes satisfait également au critère de proportionnalité établi dans l'affaire *Oakes* (1986). Il serait impossible d'augmenter sensiblement ce plafond sans nuire à l'objectif d'équité que visent les limites applicables aux candidats et aux

partis. Par exemple, si la limite était deux fois plus élevée, 35 individus ou groupes pourraient dépenser un montant équivalant à celui auquel aurait droit un candidat ou une candidate en vertu des plafonds révisés que nous proposons. Si la limite était cinq fois plus élevée, une coalition de dix groupes d'intérêt pourrait mettre ses ressources en commun de façon à lancer une campagne publicitaire dans un grand quotidien national. Par ailleurs, dans un cas comme dans l'autre, l'individu ou le groupe pourrait très bien consacrer tout son argent à un seul dossier. Or, dans le cadre de leur campagne, candidats et partis sont assujettis à des limites supérieures, mais ils doivent défendre ou combattre des positions sur toute une gamme de sujets qui intéressent l'ensemble de l'électorat. En outre, la mise en œuvre de nos recommandations faciliterait sensiblement l'accession à la candidature ou au statut de parti enregistré, même si les conditions actuelles sont déjà extrêmement souples. Les possibilités d'accès au processus électoral seraient alors plus grandes au Canada que dans la plupart des démocraties occidentales, sinon toutes.

Quatrièmement, nos propositions respectent aussi le critère du jugement *Oakes* (1986) voulant qu'on entrave « aussi peu que possible » la liberté d'expression. Une limite de 1 000 $ – conjuguée à la capacité des entreprises, des employeurs, des syndicats et des associations de communiquer directement avec leurs actionnaires, leur personnel ou leurs membres au sujet des enjeux électoraux – constitue le moyen le moins restrictif d'assurer le caractère juste et équitable du processus électoral. Contrairement à la disposition de 1983 contestée devant les tribunaux, notre recommandation permettrait les interventions partisanes explicites et ne restreindrait donc ni l'objet ni la nature de l'expression. Bien qu'elle impose une limite à ce que les tiers peuvent dépenser, cela se justifie : une capacité plus grande d'engager des dépenses affaiblirait irrémédiablement l'efficacité des limites de dépenses imposées aux candidats et aux partis et minerait l'objectif d'équité qu'elles poursuivent.

Il n'est pas impossible que, dans certains cas, un plafond de 1 000 $ nuise à l'efficacité des limites de dépenses des candidats et candidates et des partis. Le risque n'est toutefois pas suffisant pour justifier une limite inférieure, à condition que les groupes et les individus ne soient pas autorisés à combiner leurs ressources dans le but d'augmenter leur limite individuelle. La réglementation des dépenses indépendantes doit donc interdire explicitement aux individus et aux groupes de mettre en commun leurs ressources financières dans le but de contourner les limites, sans quoi ces dernières risquent de perdre toute efficacité.

Par ailleurs, conformément à nos recommandations visant la publicité imprimée et radiodiffusée commandée par les candidats et candidates et les partis enregistrés (voir le chapitre 6 du volume 2), il y aurait lieu d'exiger que toute annonce publicitaire indique le nom de son commanditaire. De cette façon, toute violation flagrante de la limite de dépenses – par exemple pour des annonces à la télévision, à la radio, dans des journaux ou des

revues, ou pour la publicité directe – serait facilement repérée par les participants à la campagne ou les autorités. L'application de la réglementation s'appuierait sur les plaintes déposées par les concurrents, les électeurs ou les fonctionnaires compétents. Dans un cas comme dans l'autre, la Commission électorale du Canada pourrait enjoindre l'individu ou le groupe de se conformer à la loi en procédant par voie de *mandamus* ou en rendant une « ordonnance de cesser et de s'abstenir ».

Enfin, il importe que la publication ou la diffusion des annonces commanditées par des groupes ou des individus dans le cadre des limites que nous recommandons soient réglementées de façon à assurer le respect de la période d'embargo qui s'applique aux candidats et aux partis. En 1988, certaines annonces commandées par des groupes avaient été diffusées la veille du scrutin, à un moment où, en vertu de la Loi, les candidats et candidates ne peuvent plus répliquer. Pour garantir l'équité, il est essentiel que les groupes et les individus désireux de critiquer publiquement des candidats ou des partis le fassent à un moment où ces derniers sont autorisés à répliquer. Les motifs qui justifient la période d'embargo sont d'ailleurs suffisamment impérieux pour qu'elle soit appliquée à tous.

Recommandation 1.6.5

Nous recommandons qu'aucune restriction légale ne soit imposée à la capacité des groupes, associations, syndicats et employeurs de communiquer directement, et exclusivement, avec leurs membres en règle, leur personnel ou leurs actionnaires relativement à des questions électorales.

Recommandation 1.6.6

Nous recommandons :

a) que les dépenses électorales engagées par des groupes ou des individus non liés à un parti politique enregistré ou à un candidat ou une candidate n'excèdent pas 1 000 $;
b) que toute annonce publicitaire ou tout matériel de promotion distribué porte le nom de son commanditaire; et
c) que la mise en commun de fonds soit interdite.

Recommandation 1.6.7

Nous recommandons que la période d'embargo sur la publicité électorale à la fin de la période électorale s'applique à la publicité faite par des groupes et des individus autres que les partis et les candidats.

L'indexation des limites de dépenses

L'augmentation des limites de dépenses que nous recommandons vise à refléter la hausse des principaux frais de campagne et, ce qui est plus important, à assurer une application exhaustive des limites. Celles-ci doivent cependant demeurer réalistes : si elles étaient trop basses, les concurrents seraient tentés de les contourner. Voilà pourquoi l'indexation s'impose.

Plusieurs nous ont fait valoir que l'indice des prix à la consommation n'est pas la meilleure mesure de l'évolution des principaux frais de campagne. Dans leur présentation à la Commission, des porte-parole du Parti progressiste-conservateur et du Nouveau Parti démocratique ont fait remarquer que l'augmentation des principales dépenses de campagne de leurs partis – frais de déplacement et d'hébergement, par exemple – avait dépassé celle de l'indice des prix à la consommation, et ont recommandé que les limites soient indexées annuellement selon l'évolution du coût des différentes rubriques.

L'idée d'un nouvel indice intégrant les augmentations de coût pertinentes soulève toutefois un certain nombre de questions. Premièrement, il n'existe aucune mesure objective et fiable de la hausse du coût des principales activités de campagne, telles que la publicité. Deuxièmement, chaque parti politique répartit ses dépenses à sa façon : un seul et même indice ne conviendrait pas forcément à tous. Troisièmement, nos recherches ont fait ressortir des variations régionales marquées dans les augmentations de coûts; ainsi, un indice trop rigide pourrait défavoriser certains candidats ou candidates et en avantager d'autres.

Une solution consisterait à indexer les limites, mais sans formule préétablie. C'est la Commission électorale du Canada qui serait chargée des rajustements, selon la procédure suivante :

- au cours des trois premiers mois de chaque année, la Commission déterminerait les rajustements requis pour refléter l'évolution du prix des biens et services clés utilisés dans le cadre des campagnes;
- un avis de rajustement serait publié dans la *Gazette du Canada*, et les parties intéressées pourraient alors intervenir auprès de la Commission, y compris dans le cadre d'audiences publiques, le cas échéant;
- les limites révisées entreraient en vigueur le 1er mai et s'appliqueraient à toute élection déclenchée dans les douze mois suivants.

Cette méthode présente plusieurs avantages. La Commission suivrait à l'échelle du pays les augmentations et variations de coût pertinentes; selon toute vraisemblance, les rajustements qu'elle recommanderait refléteraient plus fidèlement la hausse du coût des campagnes que l'indice des prix à la consommation. Grâce à ce mécanisme, les limites de dépenses n'accuseraient pas de retard par rapport aux principaux coûts de campagne et n'inciteraient donc pas au contournement.

Recommandation 1.6.8

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada rajuste annuellement les limites de dépenses des candidats et candidates, des partis enregistrés ainsi que des individus et des groupes;
b) que les rajustements reflètent l'évolution du coût des principaux biens et services utilisés dans le cadre des campagnes électorales; et
c) que les rajustements entrent en vigueur le 1er mai de chaque année et s'appliquent à toute élection déclenchée dans les douze mois suivant cette date.

Les limites de dépenses applicables aux campagnes d'investiture et de direction

Les campagnes d'investiture

La *Loi électorale du Canada* ne limite pas les dépenses de ceux et celles qui briguent l'investiture d'un parti, à une exception près : aux termes de l'article 214, le montant qui « peut être dépensé pour les avis d'assemblées dont le but principal est la désignation d'un candidat » est limité à 1 % du montant maximal qu'un candidat ou une candidate avait le droit de dépenser dans la circonscription concernée à l'élection générale précédente. Cet article s'applique aux avis donnés par les aspirants et aspirantes à l'investiture pendant la période électorale.

La limite énoncée à l'article 214 ne s'applique qu'à une petite partie des dépenses possibles des aspirants et aspirantes à l'investiture. En outre, un jugement récent donne à penser que cette disposition pourrait ne pas être efficace même pour contrôler les dépenses relatives à pareille publicité[5]. Mais le véritable enjeu est plus fondamental. Puisque les dépenses d'investiture en période électorale peuvent servir à promouvoir un éventuel candidat, la réglementation des dépenses électorales comporte une sérieuse faille. Le fait de pouvoir dépenser de fortes sommes en vue de l'investiture porte atteinte au principe même du plafonnement : les dépenses en cause, bien que susceptibles d'être directement liées à l'élection, ne sont pas visées par les limites. Ces dernières peuvent ainsi être contournées. Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé une façon de limiter les dépenses d'investiture en période électorale : si, pendant sa campagne d'investiture, une personne désignée comme candidat ou candidate a dépensé plus de 10 % du montant autorisé pour les candidats dans cette circonscription à l'élection générale précédente, l'excédent devrait être déclaré comme dépense électorale et déduit du montant maximal permis (Canada, Commission royale 1991a, partie 2).

La question des dépenses d'investiture doit cependant être examinée dans un contexte plus large. Au chapitre 3 du présent volume, nous recommandons,

en vue d'assurer une compétition électorale juste et équitable et de faciliter l'accession à l'investiture, que les dépenses à ce titre soient limitées, peu importe le moment. Les associations de circonscription pourraient elles-mêmes adopter d'autres mesures pour favoriser l'équité – par exemple, tenir des assemblées où tous les aspirants et aspirantes à l'investiture pourraient exposer leur point de vue, ou inciter la presse communautaire et les câblodistributeurs à leur assurer une couverture.

Nous avons suggéré au chapitre 5 du présent volume que les partis assument une plus grande part de responsabilité quant à la réglementation des activités de parti liées au processus électoral. Par exemple, la constitution d'un parti pourrait inclure des dispositions visant à réglementer les aspects financiers du processus d'investiture. Les associations de circonscription pourraient élaborer des règles qui correspondent à leur situation propre. Dans un cas comme dans l'autre, une limite de dépenses devrait être imposée aux aspirants et aspirantes à l'investiture, et chacun devrait être tenu de déposer un rapport préliminaire de ses dépenses et des dons qu'il a reçus au plus tard le jour de l'assemblée d'investiture. Cela fournirait de précieux renseignements aux membres du parti appelés à choisir un candidat ou une candidate.

Par ailleurs, pour les raisons énoncées au chapitre 3 du présent volume, et parce que des fonds publics sont en jeu, la *Loi électorale du Canada* devrait imposer certaines règles minimales visant le processus d'investiture, notamment des limites de dépenses, des procédures de divulgation et l'obligation pour chaque aspirant ou aspirante à l'investiture de désigner un agent ou une agente.

Les limites de dépenses des candidats et candidates portent sur une période bien définie, celle des élections. Pour que les limites en matière de dépenses d'investiture soient équitables et praticables, elles doivent, elles aussi, s'appliquer à une période précise. Certaines associations de circonscription exigent que leurs membres reçoivent un préavis de trente jours avant toute assemblée d'investiture. Une période d'investiture maximale de trente jours, au cours de laquelle les limites s'appliqueraient, nous semble raisonnable.

Les limites fixées par la Loi devraient être assez élevées pour permettre des campagnes concurrentielles, mais assez basses pour ne pas avantager indûment ceux et celles qui ont plus de ressources. D'autre part, comme les coûts de campagne peuvent varier d'une circonscription à l'autre, il serait préférable que les limites de dépenses d'investiture correspondent à un pourcentage des limites de dépenses électorales des candidats plutôt qu'à un montant fixe. Cela permettrait notamment d'autoriser des dépenses supplémentaires dans les circonscriptions plus étendues. En outre, les limites de dépenses électorales étant indexées, les limites applicables aux dépenses d'investiture seraient automatiquement rajustées sans qu'il faille modifier la Loi.

La question des limites de dépenses d'investiture a été abordée dans notre sondage auprès des présidents et présidentes d'associations de

circonscription. On a demandé à ceux et celles qui étaient favorables à l'établissement de telles limites ce qu'ils considéreraient comme un plafond raisonnable; la moyenne des réponses s'est établie à 5 000 $ (Carty 1991a CR). Par contre, dans un sondage mené auprès des femmes qui étaient candidates aux élections de 1988, 79 % des répondantes ont proposé que la limite soit inférieure à 5 000 $ (Brodie 1991 CR, tableau 2.15). En vertu des recommandations qui précèdent, si le plafond des dépenses d'investiture était fixé à 10 % des dépenses électorales autorisées pour les candidats et candidates, la limite moyenne serait de 6 920 $. Comme nous l'expliquons au chapitre 5 du présent volume, nous proposons que les partis désireux de s'enregistrer soient tenus de se donner des règles financières concernant les campagnes d'investiture. Quoiqu'un parti serait libre de fixer un plafond inférieur, la *Loi électorale du Canada* devrait stipuler qu'en aucun cas un aspirant ou une aspirante à l'investiture ne serait autorisé à dépenser plus de 10 % du montant maximal fixé, au moment de l'assemblée d'investiture, pour les dépenses électorales d'un candidat ou une candidate dans la circonscription concernée. Comme dans le cas des candidats aux élections, la Loi devrait prévoir des peines pour les aspirants à l'investiture qui dépasseraient le plafond établi.

Il convient de se pencher, par ailleurs, sur les dépenses engagées pour des assemblées d'investiture tenues en période électorale. Les associations de circonscription qui convoquent pareilles assemblées peuvent y consacrer d'importantes sommes. Même si ces dépenses ne visent pas à favoriser directement une personne en particulier, elles peuvent assurer publicité et visibilité à l'ensemble des aspirants et aspirantes, y compris celui ou celle qui deviendra candidat. En période électorale, l'engagement de dépenses excessives pour une assemblée d'investiture irait à l'encontre de l'objetif de la limitation des dépenses et rendrait le processus moins juste et équitable. Lorsqu'une assemblée d'investiture serait convoquée en période électorale, nous proposons qu'une association ne puisse y consacrer plus de 10 % des dépenses électorales autorisées pour les candidats dans la circonscription concernée.

Tout comme nous recommandons que la définition des dépenses électorales des candidats et candidates soit exhaustive, nous pensons que la limite des dépenses d'investiture devrait viser tous les biens et services pertinents utilisés pendant la période d'investiture. À cette fin, la Loi devrait stipuler que les dépenses d'investiture correspondent aux mêmes réalités que les dépenses électorales.

Recommandation 1.6.9

Nous recommandons :

a) que les dépenses des aspirants et aspirantes à l'investiture d'une association de circonscription enregistrée soient limitées à 10 % des dépenses électorales autorisées au moment

de l'assemblée d'investiture pour un candidat ou une candidate qui se présente dans cette circonscription, sauf si les règles du parti politique enregistré prévoient une limite inférieure;

b) que cette limite s'applique pendant une période d'investiture maximale de trente jours; et

c) qu'en période électorale, les dépenses engagées par une association de circonscription ou par un parti politique enregistré en vue de l'investiture d'un aspirant ou une aspirante soient limitées à 10 % des dépenses électorales autorisées pour un candidat ou une candidate dans la circonscription.

Plusieurs autres questions sont liées à notre recommandation visant la réglementation des dépenses en période d'investiture, notamment les règles touchant les rapports sur les activités financières de ceux et celles qui briguent l'investiture et la délivrance de reçus d'impôt pour les dons aux campagnes d'investiture. Il importe d'instaurer un bon système de responsabilisation, sans toutefois créer de nouvelles structures administratives. Nos recommandations concernant l'enregistrement des associations de circonscription établissent la base d'une telle responsabilisation.

Nous proposons que, pour s'enregistrer, une association de circonscription soit tenue de nommer un agent ou une agente de circonscription. Principale responsable des rapports financiers des associations, cette personne devrait aussi jouer un rôle clé dans le processus d'investiture. La période d'investiture débuterait dès l'annonce par l'association de la date de l'assemblée d'investiture. Les personnes désireuses de briguer l'investiture du parti en aviseraient l'agent de circonscription, en conformité avec la charte du parti ou de l'association.

Pour assurer le contrôle financier et la transparence, les aspirants à l'investiture seraient tenus, tout comme les candidats, de désigner un agent ou une agente dont les responsabilités seraient semblables à celles de l'agent officiel d'un candidat. L'agent aurait la responsabilité d'autoriser toutes les dépenses faites pour le compte de l'aspirant à l'investiture, et toute dépense non autorisée pour promouvoir celui-ci serait déduite de la limite de dépenses applicable. L'agent d'investiture se verrait remettre un formulaire (approuvé par la Commission électorale du Canada) pour l'inscription des dépenses et des dons à la campagne d'investiture.

Les dons aux campagnes donneraient droit à des crédits d'impôt, mais seul l'agent ou l'agente de circonscription serait habilité à délivrer des reçus à cet effet. Il est essentiel de plafonner les crédits d'impôt que peuvent réclamer les personnes qui contribuent à une campagne d'investiture, sans quoi les aspirants et aspirantes pourraient solliciter des dons qui dépasseraient largement les limites de dépenses autorisées, ce qui entraînerait un gaspillage de fonds publics. En conséquence, nous proposons que, pour chaque aspirant à l'investiture, aucun reçu d'impôt ne

soit délivré une fois que la valeur des dons pour lesquels l'agent de circonscription a établi des reçus a atteint la limite des dépenses d'investiture autorisées.

L'agent ou l'agente de l'aspirant à l'investiture serait tenu de déposer un rapport financier final auprès de la Commission électorale du Canada dans le mois suivant l'assemblée d'investiture. Cependant, si l'investiture a lieu en période électorale, il ne serait pas raisonnable d'exiger qu'un candidat ou une candidate dépose son rapport financier d'investiture en pleine campagne. Dans pareil cas, celui-ci pourrait être déposé en même temps que le rapport postélectoral. Nous donnons de plus amples précisions sur les rapports exigés des aspirants et aspirantes à l'investiture dans le chapitre 7 du présent volume.

Ces mesures nécessiteront la coopération des partis et des associations locales. Les intéressés devront s'adapter à de nouveaux mécanismes – comme lors de l'instauration des limites de dépenses électorales dans les années 70 – et il se peut, dans un premier temps, que certains ajustements s'imposent. Aussi proposons-nous que la Commission électorale du Canada fasse rapport au Parlement après la première élection au cours de laquelle les dépenses d'investiture auront été plafonnées.

Recommandation 1.6.10

Nous recommandons :

a) que ceux et celles qui briguent l'investiture d'une association de circonscription enregistrée soient tenus d'en aviser l'agent ou l'agente de l'association de circonscription, en conformité avec la constitution de l'association ou du parti politique enregistré;

b) que chaque aspirant et aspirante à l'investiture soit tenu de désigner un agent ou une agente dont les responsabilités seraient semblables à celles de l'agent ou agente officiel d'un candidat ou une candidate;

c) que l'agent ou l'agente de circonscription délivre des reçus d'impôt pour les dons versés à la campagne d'investiture d'un aspirant ou une aspirante, mais qu'il cesse d'en délivrer dès que la valeur de ces dons aura atteint le plafond des dépenses d'investiture;

d) que, pour s'enregistrer, tout parti politique et toute association de circonscription dépose auprès de la Commission électorale du Canada ses règlements concernant les activités financières des aspirants et aspirantes à l'investiture; ces règlements prévoiront notamment la divulgation obligatoire des dons, le plafonnement des dépenses et l'obligation, pour chaque aspirant à l'investiture, de déposer auprès de

l'association un rapport préliminaire de ses dépenses d'investiture et des dons reçus, au plus tard le jour de l'assemblée d'investiture;

e) qu'au plus tard un mois après l'assemblée d'investiture, les aspirants et aspirantes déposent auprès de la Commission électorale du Canada un rapport de leurs dépenses et des dons reçus pendant la période de mise en candidature, sauf si la mise en candidature a lieu durant la période électorale, auquel cas le candidat ou la candidate désigné devra déposer ce rapport au plus tard le jour prévu pour le dépôt de son rapport postélectoral; et

f) que la Commission électorale du Canada fasse rapport au Parlement après la première élection au cours de laquelle les dépenses d'investiture auront été plafonnées.

Les campagnes de direction

En vertu de principes semblables, nous recommandons au chapitre 5 du présent volume d'instaurer des limites de dépenses pour les campagnes de la direction des partis politiques enregistrés. Ces limites s'établiraient à 15 % du maximum autorisé du parti à l'élection précédente et seraient en vigueur pendant la période allant de l'annonce de la date de l'élection d'un nouveau ou une nouvelle chef jusqu'au jour du vote. Chaque candidat ou candidate à la direction serait tenu de désigner un agent ou une agente qui serait chargé de veiller au contrôle financier et de préparer les rapports requis : un rapport provisoire (exigé par le règlement du parti) à déposer au plus tard la veille du vote pour choisir le chef, et un rapport final (exigé par la Loi) à déposer dans les trois mois suivant le vote. Encore une fois, aucun reçu ne serait délivré une fois que la valeur des dons ayant fait l'objet d'un reçu aurait atteint la limite de dépenses du candidat. En outre, si des reçus d'impôt étaient délivrés pour une valeur totale égale à la limite mais que le candidat concerné dépensait moins que la limite, il serait tenu de transférer au parti, à sa fondation ou à une association de circonscription enregistrée la différence entre la limite et le montant dépensé.

Ces mécanismes visent à rendre plus justes et équitables les processus de sélection des candidats et candidates et des chefs de parti. Les plafonds et les crédits d'impôt assureraient un meilleur accès à ces processus, tandis que les exigences en matière de divulgation garantiraient aux membres des partis et au public une plus grande transparence des pratiques. Nous sommes confiants que ces mesures faciliteront l'accession à la candidature et à la députation, et amélioreront par conséquent la représentativité des partis politiques et de la Chambre des communes.

LE FINANCEMENT PUBLIC DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

Le remboursement des dépenses électorales des partis et des candidats et candidates

À l'échelon fédéral, les partis politiques et les candidats et candidates bénéficient d'un financement public à la fois direct (remboursement des dépenses électorales) et indirect (crédits d'impôt). L'un et l'autre ont été mis en place en 1974, avec l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*.

Aux termes de la loi de 1974, les partis enregistrés avaient droit à un remboursement de 50 % de leurs dépenses publicitaires à la radio et à la télévision. Depuis 1983, ils se voient accorder un remboursement de 22,5 % de toutes leurs dépenses électorales, à condition d'avoir dépensé au moins 10 % de la limite autorisée. Quant aux candidats et candidates, ils ont droit à un remboursement s'ils ont été élus ou s'ils ont recueilli au moins 15 % des votes valides dans leur circonscription; ils doivent aussi avoir déposé un rapport postélectoral vérifié sur leurs dépenses et sur les dons reçus.

À l'origine, la Loi accordait au candidat ou à la candidate un remboursement égal au moindre des montants suivants : le total de ses dépenses électorales, ou le coût d'un envoi postal, par courrier de première classe, à chaque personne figurant sur la liste électorale préliminaire, plus un montant de 0,08 $ pour chacun des 25 000 premiers noms sur la liste et de 0,06 $ pour chaque nom supplémentaire. La formule a été modifiée en 1983 et les candidats admissibles se voient aujourd'hui rembourser 50 % de leurs dépenses personnelles et électorales, jusqu'à concurrence de 50 % de leur limite globale de dépenses.

Ce régime de remboursement repose sur la reconnaissance du rôle primordial des partis et des candidats et candidates dans notre régime démocratique; il est donc dans l'intérêt de tous que l'État leur octroie des fonds publics. Grâce à ces remboursements, candidats et partis sont moins tributaires des dons importants versés par une poignée de donateurs et mieux en mesure de mener des campagnes efficaces. De plus, en réduisant les coûts de la campagne, ces remboursements facilitent l'accession à la députation.

Cela dit, il reste à savoir si le système actuel atteint le but visé. La façon dont les fonds publics sont dépensés pendant une élection devrait inspirer confiance à l'électorat : celui-ci devrait pouvoir constater que les remboursements sont justes et équitables. Il s'agit donc d'évaluer si le système de remboursement en place contribue à l'objectif d'équité du processus électoral.

Les partisans du système actuel affirment qu'il atteint les objectifs fixés et que les fonds publics sont répartis de façon équitable. Selon eux, ce système permet aux candidats et candidates qui jouissent d'un appui populaire suffisant de dépenser la somme nécessaire pour mener une campagne efficace, sachant que 50 % de leurs dépenses leur seront remboursées. De même, les partis qui sont en mesure de dépenser 10 % de la limite imposée peuvent dépasser ce pourcentage sans inquiétude, un remboursement de 22,5 % leur étant assuré. Quant au caractère juste et équitable du système,

d'aucuns affirment que le seuil de 15 % de la faveur populaire applicable aux candidats et le seuil de 10 % applicable aux dépenses des partis empêchent les candidats et les partis non sérieux d'avoir accès aux fonds publics.

Nous ne sommes pas d'accord avec ces arguments. À notre avis, l'actuel système doit être réévalué, et cela pour deux raisons. D'abord, les seuils imposés constituent un obstacle de taille et empêchent certains candidats et partis légitimes de bénéficier d'une part raisonnable des fonds publics. D'autre part, le système de remboursement est fondé sur les sommes que ceux-ci dépensent, plutôt que sur l'appui populaire dont ils jouissent.

On a fait valoir au cours de nos audiences que le seuil de 15 % pour les candidats et candidates était trop élevé. Dans un système électoral où un candidat peut se faire élire avec moins de 40 % des voix, il est difficile de défendre une règle selon laquelle une part de 10 % ou même 14 % des votes est considérée comme négligeable. En outre, cette règle du « tout ou rien » ne tient pas compte de l'appui relatif dont jouissent les candidats. Dans son mémoire à la Commission, le Nouveau Parti démocratique de l'Ontario a souligné que, sous le régime actuel, un candidat ayant recueilli 15,1 % des voix pourrait se voir accorder un remboursement de 20 000 $ à 25 000 $ alors qu'un autre, avec 14,9 % des suffrages, ne recevrait rien du tout (Mémoire 1990).

De même, la disposition exigeant des partis qu'ils dépensent 10 % de leur limite ne tient aucunement compte du facteur popularité. Elle favorise les partis nantis, compromettant ainsi la légitimité des règles de financement public :

> Il est certain que la législation actuelle sur le financement des élections au Canada se fonde sur l'enregistrement des partis politiques et le remboursement des frais de campagne électorale et des dépenses médiatiques, et renforce donc la position des partis en place, ce qui nuit considérablement à la création de nouveaux partis ou à l'expansion des petits partis. (Jenson 1991b CR)

Les règles actuelles donnent clairement à entendre aux petits partis et à leurs candidats et candidates, ainsi qu'aux candidats indépendants, que leur participation au processus électoral n'est pas souhaitée. Elles risquent en outre d'ôter toute souplesse au système des partis, un problème qu'il ne faudrait pas sous-estimer. Joseph Wearing observe à ce propos :

> La discrimination contre les partis politiques canadiens moins grands semble faire fi du rôle que ces derniers ont joué au cours de notre histoire. Les travaillistes indépendants, les progressistes, le Crédit social, le CCF, le Parti de la reconstruction et le Bloc populaire, pour ne nommer que ceux-là, auraient eu fort à faire pour s'imposer sur la scène politique en vertu de la Loi actuelle. (Wearing 1991, 333)

L'expérience démontre que le remboursement des dépenses a été le privilège quasi exclusif des candidats et candidates du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique (voir le tableau 6.10). En effet, pour les quatre élections qui ont eu lieu depuis l'adoption de la loi, des remboursements ont été accordés à 2 404 candidats des trois grands partis, mais à seulement 51 candidats d'autres partis et à 4 indépendants. En aucun cas a-t-on accordé un remboursement à des candidats de plus d'un petit parti à la suite d'une élection. En 1988, par exemple, 11 candidats du Parti réformiste étaient admissibles au remboursement, mais aucun candidat des autres petits partis. Le pourcentage de candidats n'ayant reçu aucun remboursement a varié de 53 % en 1979 à 57 % en 1980. Plusieurs d'entre eux étaient pourtant tout près du seuil des 15 %. Aux élections de 1984 et de 1988, par exemple, 226 candidats avaient recueilli plus de 10 % des voix sans qu'on leur verse le moindre remboursement.

On observe la même tendance dans la répartition des montants remboursés pour les quatre dernières élections. Sur un total de près de 42 millions de dollars affectés à ce titre depuis 1979, seulement 736 449 $, soit 1,76 % du total, ont été versés à des candidats autres que ceux des trois grands partis.

Les remboursements versés aux partis enregistrés sont encore plus parlants. Depuis l'entrée en vigueur du seuil de 10 % en 1983, un seul parti en dehors des trois grands y a eu droit : le parti de l'Héritage chrétien, en 1988. Sous l'ancien règlement, aux élections de 1979 et de 1980, le Crédit social avait été le seul petit parti à recevoir plus de 270 $ à ce titre; et encore son remboursement ne s'élevait-il qu'à 9 518 $ pour ces deux élections, comparativement à une moyenne de 762 263 $ pour les trois grands partis. Pour les quatre dernières élections, les partis autres que les trois grands ont reçu 58 835 $ au total – soit seulement 0,44 % des 13 460 246 $ versés au titre de remboursements – bien qu'ils aient, à chaque élection, recueilli entre 3 % et 6 % des voix (voir le tableau 6.11).

L'exemple du parti de l'Héritage chrétien en 1988 illustre bien cette faiblesse du système. Cette année-là, le parti avait eu droit à un remboursement de 48 906 $, ses dépenses ayant excédé 10 % du maximum autorisé. Or le Parti réformiste, qui avait obtenu presque trois fois plus de voix que lui et dont 11 candidats étaient admissibles à un remboursement, n'a eu droit à aucun remboursement parce qu'il n'avait pas atteint cette limite. Le seuil de 10 % exclut donc du financement public les nouveaux partis, sauf les mieux nantis.

En somme, le système actuel est trop généreux envers les trois grands partis et leurs candidats et candidates, et pas assez envers les autres, y compris les candidats indépendants. Cela découle en grande partie des seuils imposés, mais aussi du fait que les remboursements sont fonction des dépenses et non de l'appui du public.

De nombreux pays d'Europe de l'Ouest ont justement adopté un système de financement fondé sur l'appui de l'électorat. En Allemagne, par exemple,

tous les partis qui remportent plus de 0,5 % des suffrages sont remboursés, sous la forme de paiements annuels, à raison de 5 marks par vote recueilli. L'Italie a instauré un système similaire en 1974; pour bénéficier du financement public aux élections à la Chambre des députés, les partis doivent présenter des candidats ou candidates dans les deux tiers des circonscriptions et soit gagner au moins un siège, soit remporter au moins 2 % des suffrages. En Autriche, tous les partis qui recueillent plus de 2,5 % des votes touchent des fonds publics.

Tableau 6.10
Remboursements aux candidats et candidates, élections fédérales générales, 1979–1988

	1979		1980		1984		1988	
Parti	*(N)*	Coût ($)	*(N)*	Coût ($)	*(N)*	Coût ($)	*(N)*	Coût ($)
Parti progressiste-conservateur	219	2 867 691	215	2 871 029	282	5 117 066	293	6 055 597
Parti libéral	273	3 594 244	275	3 656 074	238	4 081 353	264	4 655 526
Nouveau Parti démocratique	147	1 670 601	152	1 884 863	140	1 917 095	170	2 839 253
Parti Crédit social	29	359 273	8	111 802	—	—	—	—
Parti réformiste	s.o.*	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	11	162 122
Parti de l'Héritage chrétien	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	—	—
Parti Rhinocéros	—	—	—	—	—	—	—	—
Union populaire	—	—	—	—	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Parti libertarien	—	—	—	—	—	—	—	—
Parti marxiste-léniniste	—	—	—	—	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Confederation of Regions Western Party	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	3	28 870	—	—
Communist Party of Canada	—	—	—	—	—	—	—	—
Parti vert	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	—	—	—	—
Parti pour la République du Canada	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	—	—	—	—
Parti nationaliste	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	—	—	s.o.	s.o.
Indépendants	2	25 972	—	—	1	26 340	1	22 070
Total	670	8 517 781	650	8 523 768	664	11 170 724	739	13 734 568

Source : Canada, Directeur général des élections 1979a, 1979b, 1980a, 1980b, 1984a, 1984b, 1988, 1989.

*s.o. : sans objet, le parti n'ayant pas présenté de candidat ou candidate cette année-là.

Tableau 6.11
Remboursements aux partis politiques, élections fédérales générales, 1979–1988
(en dollars)

Parti	1979	1980	1984	1988
Parti progressiste-conservateur	793 967	977 835	1 437 512	1 782 391
Parti libéral	718 020	909 923	1 415 921	1 538 972
Nouveau Parti démocratique	496 350	677 481	1 064 413	1 588 627
Parti Crédit social	7 769	1 749	—	—
Parti de l'Héritage chrétien	non enregistré	non enregistré	non enregistré	48 906
Tous les autres	143	268	—	—
Total	2 016 248	2 567 256	3 917 846	4 958 896

Source : Canada, Directeur général des élections 1979b, 1980b, 1984b, 1988.

Grâce à un système de financement fondé sur les suffrages et à des seuils peu élevés, ces pays bénéficient d'un processus électoral beaucoup plus souple. Comme l'explique Jenson : « Les partis en place ne se sont pas servis de leur position de force pour entraver les démarches des novateurs... Ils ont plutôt fait en sorte que l'égalité des chances soit assurée par la loi [Jenson 1991b CR]. »

Un système de remboursement fondé sur la faveur populaire relative, plutôt que sur la capacité de dépenser des candidats et candidates et des partis, assurerait une répartition plus juste et équitable des fonds publics. Le système électoral donnerait ainsi aux nouveaux partis une meilleure chance de se faire une place et réduirait les obstacles que doivent aujourd'hui affronter de nombreux candidats. Pour toutes ces raisons, nous préconisons le remplacement de l'actuel système par un régime de remboursement des dépenses des candidats et des partis fondé sur les suffrages obtenus.

Il faut par ailleurs se demander dans quelles proportions les fonds devraient être répartis entre les candidats et les partis. Comme l'indique le tableau 6.12, les remboursements aux partis, même si les montants sont appréciables, comptent pour une part relativement faible du financement public direct; depuis 1979, la répartition moyenne a été de 23,7 % pour les partis et de 76,3 % pour les candidats et candidates.

Les remboursements versés en vertu du régime actuel ne reflètent pas les besoins respectifs des partis et des candidats, comme en témoignent les excédents des caisses électorales de ces derniers. Après les élections de 1988, les excédents des candidats et candidates, y compris les remboursements reçus, totalisaient ainsi 9,6 millions de dollars (Canada, Directeur général des élections 1991, 10); plus de 75 % des candidats progressistes-conservateurs et libéraux et plus de la moitié des candidats néo-démocrates affichaient un excédent (voir le tableau 6.13). Le montant s'établissait en moyenne à 20 080 $ chez les progressistes-conservateurs, à 12 727 $ chez les libéraux et à 10 421 $ chez les néo-démocrates. Quant aux 11 candidats qui

avaient recueilli plus de 100 000 $ au cours de cette élection, leur excédent se chiffrait entre 38 236 $ et 96 284 $ (Stanbury 1991 CR, chap. 12).

Tableau 6.12
Remboursements des dépenses électorales versés aux partis et aux candidats et candidates, élections fédérales générales, 1979–1988
(en dollars)

Élection	Total du remboursement	Remboursements aux partis	Remboursements aux candidats
1979	10 534 029	2 016 248 (19,1 %)	8 517 781 (80,9 %)
1980	11 091 024	2 567 256 (23,1 %)	8 523 768 (76,9 %)
1984	15 088 570	3 917 846 (26,0 %)	11 170 724 (74,0 %)
1988	18 693 464	4 958 896 (26,5 %)	13 734 568 (73,5 %)

Source : Canada, Directeur général des élections 1979b, 1980b, 1984b, 1988.

Tableau 6.13
Analyse des excédents déclarés par les candidats et candidates, élections fédérales générales de 1988

Parti	Total de candidats	Nombre de candidats déclarant un excédent	Nombre de candidats remboursés[a]	Candidats déclarant un excédent (%)	Total des excédents déclarés[b] ($)	Moyenne des excédents déclarés[c] ($)
Parti progressiste-conservateur	295	231	230	78	4 639 000	20 080
Parti libéral	294	234	220	80	2 978 000	12 727
Nouveau Parti démocratique	295	167	143	57	1 740 000	10 421
Parti réformiste	72	21	11	29	140 000	6 650
Parti de l'Héritage chrétien	63	31	0	49	104 000	3 368
Confederation of Regions Western Party	52	9	0	17	2 400	262
Communist Party of Canada	52	8	0	15	1 800	223
Parti vert	68	9	0	13	1 300	143
Parti libertarien	88	8	0	9	1 900	242
Parti Crédit social	9	1	0	11	n.d.	81
Parti Rhinocéros	74	0	0	0	—	—
Parti pour la République du Canada	61	0	0	0	—	—
Indépendants	154	4	0	3	n.d.	63

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 12.33.

[a]Nombre de candidats et candidates déclarant un excédent qui ont *également* reçu un remboursement.
[b]L'excédent est calculé comme suit : le montant des dons moins les dépenses électorales, les dépenses personnelles et les dépenses de campagne, plus le remboursement.
[c]Seulement pour les candidats et candidates ayant déclaré un excédent. Les montants ont été arrondis.
n.d. : non disponible

Il n'est donc pas étonnant que la valeur des transferts des partis nationaux aux caisses électorales des candidats et candidates ait baissé à la suite de la réforme de 1974. À titre d'exemple, le Parti libéral a transféré 2,6 millions de dollars à ses candidats en 1974, mais seulement quelque 300 000 $ en 1979 et 485 000 $ en 1988 (Stanbury 1991 CR, chap. 5). Pour sa part, le Parti progressiste-conservateur a transféré environ 1,7 million de dollars à ses candidats à l'élection de 1974 mais seulement 450 000 $ en 1979 (Seidle et Paltiel 1981, 257) et 232 000 $ en 1988 (Stanbury 1991 CR, tableau 4.7). Les partis nationaux estiment que, compte tenu des crédits d'impôt et des remboursements probables, les candidats ont généralement moins besoin d'aide financière depuis l'adoption de la loi de 1974. Comme nous l'avons noté au chapitre 5 du présent volume, l'appareil fédéral du Nouveau Parti démocratique et celui du Parti libéral ont récupéré une partie de l'excédent des campagnes de leurs candidats; cette pratique risque de se généraliser si l'on ne parvient pas à un meilleur équilibre dans la répartition des remboursements.

Pour permettre aux candidats et candidates ainsi qu'aux partis de jouer pleinement leur rôle dans le processus électoral, il importe de se pencher à la fois sur les critères d'admissibilité au remboursement et sur le niveau de financement qui doit être assuré à chacun. En ce qui a trait à l'admissibilité, il nous apparaît que seuls les candidats et les partis jouissant d'une certaine faveur populaire devraient être remboursés. À la lumière de l'expérience d'autres pays, et compte tenu de notre objectif d'assurer le caractère juste et équitable du processus électoral, nous proposons que le seuil d'admissibilité soit établi à 1 % des votes exprimés dans l'ensemble du pays pour ce qui est des partis (soit, en 1988, 131 756 votes), ou dans la circonscription pour ce qui est des candidats.

En ce qui concerne le montant des remboursements, nous proposons que les partis admissibles reçoivent 0,60 $ par vote, et les candidats et candidates, 1,00 $ par vote. Dans l'un et l'autre cas, le remboursement ne pourrait dépasser 50 % des sommes déboursées au titre des dépenses électorales.

Pour que la nouvelle formule de remboursement soit équitable, il y aurait lieu d'y apporter certains ajustements (comme dans le cas des limites de dépenses) pour les candidats et candidates qui se présentent dans des circonscriptions très étendues ou peu densément peuplées. Selon les rapports postélectoraux de 1988, les candidats des 91 circonscriptions à faible densité de population ont dépensé en moyenne deux fois plus sous la rubrique « dépenses personnelles », principalement pour couvrir leurs frais de déplacement. Dans les 25 circonscriptions peu densément peuplées que nous proposons (voir volume 2, chapitre 2) de désigner sous l'appellation de « circonscriptions comportant des localités isolées », les candidats ont dépensé près du double au titre des dépenses personnelles que ceux et celles des 66 autres circonscriptions en cause; leurs dépenses personnelles représentaient en moyenne 18,4 % de leurs dépenses d'élection.

La formule de remboursement devrait tenir compte des frais supplémentaires que doivent assumer ces candidats et candidates. Aussi proposons-nous

que les candidats des circonscriptions peu densément peuplées et celles qui comportent des localités isolées reçoivent, respectivement, 1,25 $ et 1,50 $ par vote recueilli. Enfin, dans les circonscriptions comptant moins de 30 000 électeurs et électrices, nous proposons que les candidats admissibles reçoivent un remboursement égal au montant obtenu en multipliant leur part des suffrages par 30 000 et le résultat ainsi obtenu par le montant par vote qui s'appliquerait normalement. (Selon les données de 1990, huit circonscriptions entreraient dans cette catégorie, dont quatre « à localités isolées » et une peu densément peuplée.)

Le tableau 6.14 indique les remboursements qui auraient été versés après les élections de 1988 si le système que nous recommandons avait été en place. Le total des remboursements aux partis aurait été de 53 % supérieur, soit 7,59 millions de dollars au lieu de 4,96 millions. Contrairement à ce qui s'est passé, le Parti réformiste aurait été admissible au remboursement, mais non le parti de l'Héritage chrétien, qui a obtenu moins de 1 % des voix exprimées à l'échelle nationale. Pour ce qui est des candidats et candidates, les remboursements auraient atteint 90,5 % du total versé en 1988. Toutefois, 1 157 candidats y auraient été admissibles, une augmentation de 57 %. Tous les candidats des trois grands partis auraient reçu un remboursement ainsi que tous ceux du Parti réformiste, à une exception près. En outre, 202 autres candidats, y compris 20 indépendants, auraient été admissibles. En 1988, un seul indépendant avait touché un remboursement.

Tableau 6.14
Remboursements selon le système actuel et selon la formule recommandée

	Formule actuelle		Formule recommandée		Remboursements aux partis	
Parti	Nombre de candidats remboursés (1988)	Total des remboursements aux candidats (1988) ($)	Nombre de candidats remboursés	Total des remboursements aux candidats ($)	Formule actuelle 1988 ($)	Formule recommandée ($)
Parti progressiste-conservateur	293	6 055 597	295	5 243 445	1 782 391	3 400 538
Parti libéral	264	4 655 526	294	4 046 048	1 538 972	2 523 043
Nouveau Parti démocratique	170	2 839 253	295	2 659 943	1 568 627	1 611 185
Parti réformiste	11	162 122	71	301 434	0	56 184
Autres	1	22 070	202	179 227	48 906*	0
Total	739	13 734 568	1 157	12 430 097	4 958 896	7 590 949

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

*Parti de l'Héritage chrétien.

Selon Élections Canada, s'il y avait des élections à la fin de 1992, l'électorat serait de 5 % plus nombreux; en supposant un taux de participation égal à celui de 1988, le coût total des remboursements, selon la formule que nous recommandons, s'établirait à 20 021 046 $, soit une légère augmentation par rapport à 1988 (18 693 494 $). Bien qu'il soit impossible de prévoir la répartition exacte des remboursements pour un scrutin à venir, la formule que nous recommandons ferait en sorte que les partis nationaux toucheraient des remboursements accrus, et que les candidats seraient beaucoup plus nombreux à y avoir droit.

Le total des remboursements accordés aux candidats et candidates serait moins élevé qu'à l'heure actuelle, non à cause de la formule elle-même mais plutôt en raison du montant alloué par électeur. Les crédits d'impôt, combinés à la limitation des dépenses, ont amélioré la capacité des candidats de financer leur campagne. À l'avenir, les associations de circonscription pourraient délivrer régulièrement des reçus d'impôt; l'amélioration de leur situation financière ne pourrait que profiter aux candidats, ce qui justifie le montant proposé par électeur. L'essentiel est que le système que nous proposons est beaucoup plus juste et équitable puisque les fonds publics seraient répartis parmi les candidats et les partis en fonction de la faveur populaire dont ils jouissent.

Recommandation 1.6.11

Nous recommandons :

a) que les partis politiques enregistrés qui obtiennent au moins 1 % des votes valides à l'échelle nationale soient remboursés à raison de 0,60 $ par vote, jusqu'à concurrence de 50 % de leurs dépenses électorales;

b) que les candidats et candidates qui obtiennent au moins 1 % des votes valides dans une circonscription soient remboursés à raison de 1,00 $ par vote, sous réserve des exceptions suivantes :

1. que les candidats et candidates des circonscriptions comptant en moyenne moins de 10 électeurs ou électrices au kilomètre carré soient remboursés à raison de 1,25 $ par vote recueilli;

2. que les candidats et candidates des circonscriptions « comportant des localités isolées » soient remboursés à raison de 1,50 $ par vote recueilli; et

3. que les candidats et candidates des circonscriptions comptant moins de 30 000 électeurs et électrices se voient rembourser le montant obtenu en multipliant leur part des suffrages par 30 000, et le résultat ainsi obtenu par le montant alloué normalement pour chaque vote;

mais qu'aucun candidat ou candidate ne se voie rembourser plus de 50 % de ses dépenses électorales;

c) qu'après chaque élection, la Commission électorale du Canada réexamine le barème des remboursements; et

d) que toute modification au barème des remboursements se fasse par voie de règlement adopté par la Commission.

Les candidats et candidates et les députés et députées indépendants

Les modifications que nous proposons au système de financement public des élections donneraient aux candidats indépendants un meilleur accès aux remboursements. Cependant, du point de vue de l'équité, deux problèmes subsistent en ce qui touche les candidats et candidates ainsi que les députés et députées indépendants.

La *Loi électorale du Canada* oblige actuellement les candidats et candidates des partis enregistrés à transférer leurs fonds électoraux excédentaires soit à leur parti, soit à une association. Les autres doivent verser tout excédent au Receveur général du Canada. Ainsi, le candidat d'un parti enregistré, notamment un député sortant, qui se présente à une élection ultérieure peut bénéficier de cet excédent pour peu que le parti enregistré ou l'association de circonscription le lui restitue. Les candidats indépendants, eux, n'ont pas cette possibilité.

Il importe de remédier à cette anomalie pour rendre le processus électoral plus juste et équitable. Une solution serait de permettre à tout candidat ou candidate non désigné par une association de circonscription de déposer tout excédent dans un compte en fiducie auprès de la Commission électorale du Canada. Si la personne en question se présentait à la prochaine élection générale ou à une élection partielle tenue dans l'intervalle, l'excédent serait remis à l'agent financier du candidat; sinon, les fonds reviendraient au Receveur général du Canada. Par ailleurs, les candidats désignés par des associations de circonscription enregistrés devraient être tenus de transférer tout excédent, à la suite d'une élection, à cette association.

Recommandation 1.6.12

Nous recommandons :

a) qu'après une élection, l'excédent de tout candidat ou candidate n'ayant pas été désigné par une association de circonscription enregistrée soit détenu en fiducie par la Commission électorale du Canada; et

b) que, si cette personne se présente à l'élection générale suivante ou à une élection partielle tenue dans l'intervalle, les fonds soient remis à l'agent ou agente financier du candidat ou de la candidate; si une association de circonscription est enregistrée dans la circonscription de cette personne,

les fonds pourront être remis à cette association à la demande de ladite personne; autrement les fonds seront versés au Receveur général du Canada.

Une dernière question est de savoir s'il faut permettre l'enregistrement des associations qui soutiennent les députés et députées indépendants. Les fonds recueillis par l'association de circonscription d'un député membre d'un parti peuvent profiter à ce dernier lors d'un scrutin ultérieur, par exemple sous forme d'un transfert ou d'un prêt de l'association au candidat ou à la candidate. Étant donné que, selon nos recommandations, les associations de partis enregistrés acquerraient le droit de délivrer des reçus d'impôt en dehors des périodes électorales, les députés et députées indépendants seraient désavantagés par rapport aux autres candidats, car ils ne pourraient bénéficier de cette mesure. On pourrait remédier à cette situation en suivant l'exemple de l'Alberta, où l'association d'un député indépendant de l'assemblée législative a le droit de s'enregistrer.

Afin d'éviter tout abus du système de crédits d'impôt, nous proposons que l'association d'un député ou une députée indépendant soit radiée si celui-ci démissionne, ne se représente pas ou est battu. Il conviendrait, dans l'esprit de notre recommandation précédente, de permettre le dépôt en fiducie des fonds de l'association radiée. Si l'ancien député indépendant était candidat à l'élection générale suivante ou, dans l'intervalle, à une élection partielle, les fonds détenus en fiducie seraient remis à son agent ou agente financier; sinon, ils reviendraient au Receveur général du Canada.

Recommandation 1.6.13

Nous recommandons :

a) que les associations de circonscription des députés et députées indépendants soient autorisées à s'enregistrer à titre d'associations locales et à délivrer des reçus d'impôt pour les dons politiques;
b) que ces associations soient radiées dès que le député ou la députée démissionne, décide de ne pas se présenter à l'élection suivante ou est battu, et que ces fonds soient détenus en fiducie par la Commission électorale du Canada; et
c) que, si l'ancien député indépendant ou l'ancienne députée indépendante se présente à l'élection générale suivante ou à une élection partielle tenue dans l'intervalle, les fonds soient remis à l'agent ou agente financier du candidat ou de la candidate; autrement, qu'ils soient versés au Receveur général du Canada.

L'ACCÈS AUX MÉDIAS ÉLECTRONIQUES

Introduction

L'accès aux ondes pour les partis et pour les candidats et candidates est un sujet de controverse au Canada depuis les années 30. Le Comité Barbeau, notamment, avait constaté dans les années 60 que la problématique des dépenses électorales tournait en grande partie autour de l'accès aux médias (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 331). On ne peut parler d'équité en matière électorale, de frais de campagne ou de confiance du public dans le processus électoral sans reconnaître le rôle central des médias modernes. David Taras note à ce propos : « Virtuellement tous les aspects d'une campagne électorale mettent en jeu les médias. Ils sont, dans une large mesure, le champ clos où se livrent les batailles électorales [Taras 1990, 152]. » D'ailleurs, l'Étude électorale canadienne de 1988 qualifie la dernière campagne d'« événement médiatique par excellence » (Johnston *et al.* 1991, 1:17).

En plus de plafonner les dépenses et d'assurer des subventions publiques, notre système électoral limite traditionnellement le recours à certains procédés coûteux, tels la publicité payante, et garantit un certain temps d'antenne gratuit aux concurrents. Ces mesures visent à assurer le caractère juste et équitable du système. Dans leur étude comparative des démocraties occidentales, Goldenberg et Traugott ont conclu que plus la réglementation concernant la radiodiffusion s'apparentait aux règles du marché, plus l'accès aux médias était susceptible d'être inégalement réparti parmi les candidats et candidates (Goldenberg et Traugott 1987, 454).

En toute équité, les concurrents devraient disposer d'un accès raisonnable aux médias qui permettent le mieux de diffuser leur message auprès des électeurs et électrices. Depuis l'apparition des émissions politiques, on a multiplié études et débats pour déterminer qui devrait avoir accès aux ondes et comment répartir le temps d'antenne. Au fil du temps, un système de « concurrence réglementée » a pris forme, attribuant du temps d'antenne aux partis politiques reconnus.

Formes de communication utilisées en période électorale

Sans intermédiaire	Intervention partielle d'un intermédiaire	Avec intermédiaire
Temps d'antenne payé	Débats des chefs	Couverture journalistique
Temps d'antenne gratuit	Interviews	Affaires publiques
Publicité directe		
Télémarketing		

Il importe ici de ne pas perdre de vue les différences entre les divers médias. Il faut ainsi distinguer entre la radiotélévision, qui est réglementée depuis ses débuts ou presque, et la presse écrite, qui ne l'est pas (si ce n'est de certaines restrictions légales d'application générale, telles les lois sur la diffamation). Il est également primordial de faire la distinction entre les formes de communication qui permettent aux partis de s'adresser directement à l'électorat, et celles qui passent par l'entremise de journalistes et de commentateurs ou commentatrices. Tant les partis que l'électorat réclament davantage de communication sans intermédiaire. Comme l'indique le tableau 6.15, l'opinion est très favorable aux émissions offrant un accès direct.

Tableau 6.15
L'électorat et l'évaluation des sources d'information lors des campagnes électorales
(en pourcentage)

	Très utile / un peu utile	Pas très utile / pas du tout utile	Ne sais pas
Débats concernant des dossiers particuliers sur la Chaîne parlementaire	74,9	21,6	3,5
Plus de temps d'antenne gratuit pour les partis	61,5	36,0	2,5
Plus de publicité radiodiffusée pour les partis	40,0	57,5	2,5
Plus de débats télévisés entre les chefs	78,4	19,8	1,9
Plus de tribunes téléphoniques à la radio et à la télévision avec des porte-parole des partis	75,7	21,2	3,2
Distribution postale des programmes politiques des partis	64,8	32,0	3,3

Source : Frizzell 1991.

Notes : *N* = 1 743.

Les pourcentages étant arrondis, ils ne totalisent pas nécessairement 100 %.

Formulation de la question : « Dans quelle mesure les formules de communication suivantes seraient-elles utiles à l'électorat pendant les campagnes électorales ? Diriez-vous qu'elles seraient très utiles, un peu utiles, pas très utiles ou pas du tout utiles ? »

La domination de la vie politique par les partis, apparue au XIX^e siècle, a été largement alimentée par la presse d'opinion. Au Canada, celle-ci est restée un élément de premier plan du paysage politique jusque bien après le milieu du XX^e siècle. De 1867 jusqu'aux années 50, on peut dire que l'électorat se divisait pour l'essentiel en groupes partisans qui lisaient le journal aligné sur leur parti en vue de former leurs opinions et de décider quels candidats ou candidates appuyer. La presse avait donc tendance à renforcer les clivages politiques. L'évolution de ce secteur et l'avènement de la radiodiffusion – astreinte à l'impartialité – ont contribué à affaiblir les liens entre journaux et partis politiques. Au début des années 60, la presse ouvertement partisane était sur le déclin au Canada, même si aujourd'hui encore certains journaux manifestent des penchants en ce sens (Desbarats 1990a, 83–85; Charron 1991 CR; Rutherford 1978, 38–76). À quelques exceptions près, les journaux canadiens s'efforcent de couvrir l'actualité de façon

objective, encore que nombre d'entre eux réagissent aux événements politiques selon une perspective idéologique qui les rapproche parfois d'un parti en particulier.

Après 1950, le déclin de la presse d'opinion et l'augmentation de la mobilité géographique ont créé un problème pour les partis. Leurs journaux et leurs réseaux interpersonnels au sein de la collectivité avaient suffi jusque-là à mobiliser leurs militants et militantes. Leurs stratèges se sont donc mis à la recherche d'autres moyens de mobilisation. La publicité payante, en particulier les annonces radiodiffusées, ainsi que les émissions politiques étaient les solutions évidentes. Les partis se sont ainsi tournés vers la radio, et plus tard vers la télévision, pour satisfaire ces besoins. La publicité sur les ondes et le temps d'antenne gratuit leur offraient plusieurs avantages : 1) ils étaient sous leur contrôle direct; 2) ils permettaient non seulement de mobiliser les partisans de longue date, mais également d'en recruter de nouveaux; et 3) ces messages n'étaient pas immédiatement contrecarrés par ceux d'un parti concurrent (Smith 1981, 182–183). La publicité radiodiffusée est efficace mais coûteuse et exige le recours à des professionnels pour donner des résultats optimaux.

Bien qu'ils fassent de plus en plus appel à la publicité, les partis canadiens continuent de compter principalement sur les bulletins d'information radiotélévisés pour rejoindre les électeurs et électrices, surtout lorsque les occasions de faire de la publicité sont limitées. Les partis politiques des démocraties industrielles ont ressenti de plus en plus la nécessité de se faire valoir « par des actes et des paroles susceptibles d'éveiller l'attention des médias » (Smith 1981, 183). Cela, ainsi que le caractère de plus en plus commercial des médias électroniques, fait que le « droit des personnalités politiques de s'exprimer dans les médias est plus circonscrit que par le passé » (Smith 1981). La perte des canaux partisans et le caractère de plus en plus bref des reportages radiotélévisés ont incité les partis à chercher d'autres moyens de joindre les électeurs et électrices qui leur sont acquis et d'en rallier d'autres à leurs vues.

Par le passé, les radiodiffuseurs se sont généralement reconnu une grande responsabilité en ce qui touche l'information du public sur les questions de l'heure. En fait, l'un des principaux objectifs de la création d'un service public de radiodiffusion dans les années 30 était de mettre à profit le potentiel éducatif de la radio. L'obligation de présenter un éventail de points de vue sur les questions d'intérêt public fut inscrite dans la *Loi sur la radiodiffusion* de 1936, et retenue dans ses versions ultérieures (Peers 1969, 44–47; *Loi sur la radiodiffusion* de 1991, art. 3). Les journalistes sérieux respectent cette obligation, et la Société Radio-Canada (SRC) se reconnaît une responsabilité particulière à cet égard (Canada, Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion 1986, 107). Cet engagement s'est toutefois affaibli au cours des dernières décennies avec l'apparition de pratiques journalistiques communes aux secteurs public et privé, et avec la dépendance croissante de la SRC à l'égard des revenus publicitaires (Gilsdorf et Bernier 1991 CR; Canada, Groupe de travail sur la situation économique de

la télévision canadienne 1991, 102). En matière d'information politique, les radiodiffuseurs – publics comme privés – doivent trouver un difficile équilibre entre les impératifs commerciaux et leur mission d'éducation en matière d'affaires publiques. Même au Québec, où la Société Radio-Canada s'est trouvée « au cœur de tous les débats ... qui ont agité la société québécoise au cours des trente dernières années » (Canada, Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion 1986, 209), la place accordée à la couverture traditionnelle des élections n'est plus ce qu'elle était (Desbarats 1990a, 24; Frizzell et Westell 1989, 86; Charron 1991 CR).

Lorsque les messages politiques firent leur apparition à la télévision, les candidats et candidates disposaient d'un temps d'antenne considérable pour communiquer avec le public. Les chefs de parti pouvaient s'adresser aux électeurs et électrices au moyen de messages et d'interviews diffusés à la radio et à la télévision. Dans les journaux télévisés, qui touchaient un plus grand public, les reportages sur les campagnes électorales duraient habituellement plus de deux minutes. Surtout, les extraits de discours ininterrompus d'un chef de parti étaient beaucoup plus longs qu'aujourd'hui. Par exemple, pendant la campagne présidentielle américaine de 1968, l'extrait moyen durait 42,3 secondes; vingt ans plus tard, il était tombé à 9,8 secondes (Adatto 1990, 20). En 1988, écrit Kiku Addatto, « la tolérance de la télévision pour les longs discours politiques, qui n'avait jamais été grande, était devenue pratiquement nulle ». En l'absence d'archives télévisuelles systématiques, aucune recherche comparable n'a été faite au Canada. Une étude effectuée en 1984 a toutefois établi que, sur près de six heures d'antenne du téléjournal *The National* – diffusé par CBC, le réseau anglais de la Société Radio-Canada – seulement 12 %, soit un peu plus de 42 minutes, étaient consacrés aux propos des chefs de parti (Comber et Mayne 1986, 92).

Selon les données de la SRC, les chefs de parti ont bénéficié d'extraits un peu plus longs dans *The National* au cours de la campagne de 1988, avec 8 696 mots prononcés sur les ondes au cours des sept semaines de couverture de leurs tournées électorales. Le nombre moyen de mots de chaque chef de parti par émission était d'environ 60, mais ils n'étaient pas répartis de façon régulière au long des sept semaines. Face aux critiques, la SRC s'est mise à surveiller de près le compte de mots et a augmenté la longueur des extraits au fil de la campagne. Le nombre moyen n'était que de 38 au cours de la première semaine, période où l'on considère le public comme moins intéressé, mais il a atteint 92 pour chaque chef de parti dans la dernière semaine. Un extrait de 60 mots dure environ 20 secondes, et un extrait de 92 mots, 30 secondes[6].

Des données provenant du *National Media Archive* indiquent toutefois qu'au cours de la campagne fédérale de 1988, les chefs de parti ont eu beaucoup moins d'occasions de s'exprimer que les journalistes. Le nombre de déclarations attribuées à des journalistes dans les deux journaux télévisés de langue anglaise était plus de deux fois supérieur à celui des déclarations des chefs du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du

Nouveau Parti démocratique (voir le tableau 6.16). Cela montre clairement que les journalistes de la télévision passent plus de temps à commenter les paroles et les actes des candidats et candidates qu'à les donner à entendre et à voir. Selon une étude récente sur la couverture des campagnes électorales aux États-Unis, le temps que les journalistes consacrent à leur propre appréciation de la prestation des personnalités politiques a fait un bond de 1968 à 1988, passant de 6 % à 52 % (Adatto 1990, 21).

Tableau 6.16
Source des propos par émission, campagne électorale fédérale de 1988

Propos	*The National* (réseau anglais de la SRC) N^1	(%)	*National News* (CTV) N^2	(%)
Chefs de parti*	186	(19,7)	121	(19,1)
Candidats et candidates	56	(5,9)	43	(6,8)
Porte-parole des partis	67	(7,1)	47	(7,4)
Journalistes	378	(40,1)	290	(45,7)
Autres	256	(27,1)	134	(21,1)
Total	943	(100,0)	635	(100,0)

Source : Données publiées dans *The National Media Archive* 1991.

Notes : $N^1 = 943$ et $N^2 = 635$.

*Somme de toutes les déclarations des chefs du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique.

Bien que les chefs de parti puissent influencer dans une large mesure le contenu des reportages politiques, le ton de ces derniers leur échappe. Or, quand les chefs ont l'occasion de s'adresser directement à l'électorat, ils engendrent généralement une réaction positive, comme l'indique notre recherche sur les débats des chefs (Barr 1991 CR).

Les sondages montrent que les Canadiens et Canadiennes, malgré quelques réserves, sont raisonnablement satisfaits de l'information politique fournie par les médias (Canada, Commission royale 1981, 33–38). En ce qui concerne la couverture des campagnes électorales fédérales, la plupart jugent les reportages généralement exacts, ainsi que justes et équitables (voir le tableau 6.17). Toutefois, comme dans l'enquête de 1981, un certain nombre de reproches sont formulés. Par exemple, nombre de répondants et répondantes pensent que l'on ne parle pas suffisamment des petits partis (voir le tableau 6.18). Ce point de vue est partagé non seulement par les sympathisants de ces derniers mais aussi par de nombreux partisans des trois grandes formations (Blais et Gidengil 1991 CR). Un sondage distinct montre que les militants et militantes locaux des partis sont généralement moins satisfaits de la couverture médiatique. Bien qu'en majorité ils se soient dits « à peu près satisfaits » de la couverture de la campagne à laquelle ils ont pris part, leurs réponses dénotent dans l'ensemble un manque

d'enthousiasme, les militants des petits partis étant les plus mécontents (Carty 1991a CR).

Le peu d'attention accordé aux petits partis pendant la campagne de 1988, particulièrement dans les médias électroniques, trahit un écart entre la pratique journalistique et les vœux du public (voir le tableau 6.19). Les médias ont été lents à s'adapter à l'augmentation du nombre de partis enregistrés depuis 1974 et, surtout, à l'intérêt accru que le public leur porte. Cet intérêt est alimenté par des facteurs à court terme mais il s'inscrit aussi dans un processus général d'ouverture. Nombre d'électeurs et électrices souhaitent entendre des opinions émanant d'autres sources que les grands partis (Blais et Gidengil 1991 CR). Des études sur les attitudes des électeurs donnent à penser que le public se sentirait davantage concerné par les élections, et plus enclin à y participer, si les moyens et les occasions de communication étaient plus diversifiés (MacDermid 1991 CR).

Tableau 6.17
Évaluation de l'exactitude et du traitement juste et équitable de la couverture des médias
(en pourcentage)

Critères	Très bonne	Bonne	Mauvaise	Très mauvaise	Ne sais pas
Exactitude de la couverture[1]	11,6	61,1	17,9	4,9	4,5
Traitement juste et équitable[2]	6,9	53,3	28,6	6,3	4,9

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Note : *N* = 2 947

Formulation des questions :

[1]Quelle évaluation faites-vous de la couverture des médias en ce qui concerne l'exactitude de leur couverture des campagnes électorales fédérales ?

[2]Quelle évaluation faites-vous de la couverture des médias en ce qui concerne le traitement juste et équitable de tous les partis politiques fédéraux ?

Tableau 6.18
Mentions des partis politiques dans les médias, campagne électorale fédérale de 1988
(en pourcentage)

Partis mentionnés	Télévision *N* = 78	Quotidiens *N* = 205	Journaux communautaires *N* = 242
Aucune mention	—	0,5	2,5
Trois plus grands partis seulement*	85,9	79,5	51,7
Petits partis seulement	2,6	6,8	13,2
Grands et petits	11,5	13,2	32,6
Total	100,0	100,0	100,0

Source : Hackett 1991 CR.

*Parti progressiste-conservateur, Parti libéral et Nouveau Parti démocratique.

Tableau 6.19
Évaluation quant à l'attention portée aux petits partis par les médias
(en pourcentage)

Trop	2,8
Trop peu	53,7
Juste assez	38,3
Ne sais pas	5,2

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Notes : *N* = 2 947

La question était formulée comme suit : « Qu'en est-il des petits partis qui n'obiennent pas une grande part des suffrages ? Les médias leur portent-ils trop d'attention, trop peu d'attention ou juste assez d'attention ? »

En raison de contraintes commerciales et de l'évolution de la pratique journalistique, les médias canadiens se reconnaissent moins qu'avant une mission d'éducation politique. Comme on nous l'a expliqué au cours de notre colloque sur les médias, leur objectif est de répondre aux vœux et aux besoins du public, et non de l'éduquer. Les médias, nous a-t-on dit, ne se reconnaissent pas de responsabilité particulière à l'égard du processus électoral. Ils prennent soin de couvrir les trois grands partis de manière équilibrée mais tiennent à appliquer aux campagnes les critères journalistiques qu'ils appliquent à tout autre événement. Or, un traitement de l'actualité basé sur des critères de commodité et privilégiant l'élément humain est peu susceptible de satisfaire les besoins d'information de larges secteurs de l'électorat. Si les médias de langue française offrent davantage d'analyse politique que ceux de langue anglaise, des lacunes importantes persistent néanmoins (Charron 1991 CR). Ainsi, bien que les médias continuent de jouer un rôle vital dans la diffusion de l'information électorale, il apparaît clairement que d'autres moyens d'information sont nécessaires.

La diffusion d'émissions politiques est réglementée au Canada depuis la création, en 1932, du précurseur de la Société Radio-Canada, la Commission canadienne de radiodiffusion. De 1932 à 1936, cette dernière exploitait son propre service de radio national, tout en surveillant les activités des autres radiodiffuseurs. La Société Radio-Canada prit la relève de 1936 à 1958, date à laquelle il fut jugé inconvenant qu'un radiodiffuseur réglemente ses propres concurrents. C'est ainsi que fut créé, en 1958, un organisme de réglementation indépendant, le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (BGR). L'expansion du secteur, avec notamment l'avènement du câble, a rendu nécessaire la création d'un organisme de réglementation investi d'un mandat et de responsabilités plus vastes. Le Conseil de la radio-télévision canadienne a donc vu le jour en 1968 et s'est transformé, en 1975, en Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) afin de mieux refléter l'évolution de l'industrie des télécommunications.

Ces organismes de réglementation se sont développés parallèlement à la législation régissant les émissions politiques et la radiodiffusion en général. Les grands principes ont été énoncés dans la *Loi concernant la*

radiodiffusion de 1936 (et ses versions ultérieures), la *Loi sur la radiodiffusion* (1958, 1968 et 1991) et la *Loi électorale du Canada*. Le principe fondamental qui régit la radiodiffusion politique est énoncé dans la *Loi sur la radiodiffusion* : celle-ci stipule que la programmation offerte par le système canadien de radiodiffusion doit « dans la mesure du possible, offrir au public l'occasion de prendre connaissance d'opinions divergentes sur des sujets qui l'intéressent » (1991, par. 3[1]). Il est clair, selon cette disposition, que les radiodiffuseurs sont censés assumer un rôle de premier plan dans l'éducation politique des électeurs et électrices.

Un avis public émis par le CRTC en 1988 résume les grands principes qui doivent sous-tendre la présentation équilibrée des émissions à caractère controversé, ce qui inclurait les émissions à caractère politique (Boyer 1983, 437). Ces principes sont les suivants :

a) Les règlements du CRTC, généralement, ne doivent pas entraver les moyens de présenter des questions portant à controverse.
b) Les radiodiffuseurs ont la responsabilité de prendre part à des questions d'intérêt public portant à controverse.
c) Les radiodiffuseurs doivent consacrer une quantité raisonnable de temps d'antenne à la couverture de questions d'intérêt public portant à controverse et fournir la possibilité d'exprimer des vues différentes.
d) Le public, grâce à la présentation par les radiodiffuseurs de vues différentes de manière juste et objective, doit être en mesure de formuler son propre jugement éclairé sur des questions portant à controverse.
e) Il appartient au radiodiffuseur au premier chef d'établir ce qui constitue la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes, sous réserve d'examen par le Conseil...

... si une titulaire décide d'attribuer du temps d'antenne gratuit, elle doit en accorder à tous les partis politiques dûment accrédités en vertu de la loi applicable (CRTC 1988).

Le droit du public d'être informé de façon « juste et objective » a été, de tout temps, une des pierres angulaires de la radiodiffusion au Canada. Périodiquement, les radiodiffuseurs se sont vu rappeler leurs obligations à cet égard. Mais équité n'est pas égalité. Le principe en cause est que « tous les candidats et partis ont droit à une certaine couverture qui leur donnera l'occasion d'exposer leurs idées au public » (CRTC 1988).

Ce principe d'équité s'applique à chacune des quatre catégories établies par le CRTC pour les émissions politiques en période électorale : temps d'antenne payé, temps d'antenne gratuit, émissions de nouvelles et émissions d'affaires publiques (dans la mesure où ces deux dernières catégories comprennent des débats ou des profils de circonscriptions). Bien que le CRTC ne fournisse aucune règle qui permette de définir ce qu'est l'équité, il propose un certain nombre de repères susceptibles de guider les radiodiffuseurs. On trouve ces repères dans la *Loi électorale du Canada* : il s'agit des

facteurs que l'arbitre en matière de radiodiffusion doit prendre en considération en répartissant le temps d'antenne payé et gratuit. Ces facteurs comprennent le pourcentage de sièges et de voix obtenus par les partis à la dernière élection générale ainsi que le nombre de candidats et candidates présentés par chaque parti.

En période électorale, le respect des règles d'équité repose largement sur l'observation volontaire, puisque la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 n'a pas donné de pouvoirs de sanction adéquats au CRTC. Les menaces de non-renouvellement de licence ou de poursuites judiciaires sont généralement démesurées par rapport aux plaintes reçues. Néanmoins, les radiodiffuseurs ne veulent pas s'aliéner le Conseil et tiennent à soigner leur image, si bien qu'une plainte transmise à un diffuseur par le CRTC est habituellement suivie d'effet.

À chaque élection générale fédérale, le CRTC doit, dans les trois jours suivant la publication du décret, envoyer à l'arbitre en matière de radiodiffusion un ensemble de lignes directrices concernant l'application de la *Loi sur la radiodiffusion* et des règlements afférents, à l'intention des radiodiffuseurs et exploitants de réseaux. Dans les deux jours qui suivent, l'arbitre doit notifier à ces derniers des directives sur la répartition du temps d'antenne en vertu de la *Loi électorale du Canada*, les procédures de réservation de temps d'antenne, les lignes directrices précitées du CRTC et toute autre information pertinente. Ces renseignements sont publiés dans les formes prévues par la *Loi électorale*. Le temps d'antenne de chaque parti est déterminé par l'arbitre conformément aux règles énoncées dans la Loi. Les lignes directrices publiées par l'arbitre s'appliquent exclusivement aux partis. Les activités des candidats et candidates et les autres catégories d'émissions politiques relèvent du CRTC.

Pour ce qui est des plaintes formulées en cours de campagne, le CRTC sert avant tout de médiateur. Sa procédure, axée sur les audiences publiques, est mal adaptée au rythme des campagnes. C'est parce qu'ils trouvaient cette procédure trop lente que les partis ont demandé la création du poste d'arbitre en matière de radiodiffusion (qui a vu le jour en 1983), mais cette impression résultait avant tout de problèmes concernant la répartition du temps d'antenne payé et gratuit. En règle générale, le CRTC réagit rapidement aux plaintes et, de concert avec les diffuseurs, trouve habituellement une solution. Le système fonctionne à partir de plaintes. Dans les lignes directrices qu'il distribue aux députés et députées, aux radiodiffuseurs et aux partis enregistrés, le CRTC donne le nom et le numéro de téléphone des personnes chargées de l'interprétation de ces lignes directrices. Ces personnes donnent suite aux plaintes en communiquant avec le radiodiffuseur, habituellement dans les trente minutes, et cherchent une solution avec lui. Les problèmes surgissent dans les très rares cas où une entente n'intervient pas à cette étape. La *Loi sur la radiodiffusion* de 1991 donne au CRTC le pouvoir de rendre des ordonnances, mais seulement après une audience publique notifiée à toutes les parties. Ce mécanisme aidera le CRTC à régler des problèmes d'ordre général entre les élections mais ne permet pas de redresser des torts au moment où ils se présentent[7].

Il est ressorti de nos audiences que si les partis et les radiodiffuseurs connaissent généralement bien les règlements et la procédure concernant la radiodiffusion en période électorale, il en va autrement de bon nombre de candidats et candidates. La Commission électorale et le CRTC devraient préciser conjointement les lignes directrices et veiller à ce que tous les candidats en prennent connaissance. Tous devraient savoir qu'ils peuvent se plaindre au CRTC s'ils s'estiment lésés (en vertu des lignes directrices) et la procédure à suivre devrait être claire.

Le CRTC a consacré de nombreuses années à perfectionner la réglementation des émissions politiques afférente à la *Loi sur la radiodiffusion*. Ces règlements s'appliquent en permanence, pas seulement pendant les élections fédérales, et il serait inopportun de mêler la Commission électorale à leur administration. Toutefois, certaines questions relatives au temps d'antenne gratuit et payé ne surgissent qu'en période électorale. Celles-ci relevaient jusqu'à présent de l'arbitre en matière de radiodiffusion. La Commission électorale devrait s'en saisir et prendre les dispositions appropriées. Elle devrait travailler de concert avec le CRTC pour préciser les lignes directrices, informer les partis enregistrés et les candidats et candidates de leurs droits et obligations, et veiller à ce que les lignes directrices soient diffusées en temps voulu – de préférence à intervalles réguliers, de même qu'après le déclenchement d'une élection.

Le temps d'antenne payé

L'intérêt porté à la radiodiffusion politique ne date pas d'hier : dès 1928, la Commission royale de la radiodiffusion (Commission Aird) recommandait de la restreindre très soigneusement (Canada, Commission royale 1929, 14). Les problèmes relatifs au temps d'antenne payé se sont manifestés aux élections de 1935, avec la violation de la règle de la Commission canadienne de radiodiffusion exigeant que le temps d'antenne des partis soit payé d'avance (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 389).

Au fil du temps, différents organismes furent chargés de réglementer les émissions politiques. Depuis 1958, les stations privées comme les stations publiques sont tenues de réserver du temps d'antenne pour la diffusion de messages politiques en période électorale. On a toujours cherché, en principe, à répartir le temps d'antenne de manière juste et équitable afin que les principaux points de vue puissent être entendus. La Société Radio-Canada avait pour principe de n'accorder aux partis que du temps gratuit, jusqu'à ce que les modifications de 1974 et de 1977 à la *Loi électorale du Canada* la contraignent à offrir également du temps payé (Boyer 1983, 427). À l'heure actuelle, tous les diffuseurs, la SRC comprise, doivent mettre à la disposition des partis, à titre onéreux, un total de six heures et demie de temps d'antenne pendant les campagnes électorales, afin de permettre aux partis politiques de diffuser des messages sans intermédiaire.

Le temps payé revêt une grande importance aux élections fédérales, en raison de la grande volatilité de l'électorat canadien et de l'efficacité de cette formule pour rejoindre les indécis. Aux cinq dernières élections, une

moyenne d'environ 43 % des Canadiens et Canadiennes ont pris leur décision de vote au cours de la campagne électorale, en fonction principalement des enjeux de celle-ci plutôt que de convictions idéologiques ou partisanes bien ancrées (Clarke *et al.* 1991, 110). La fluidité de l'électorat fut particulièrement grande en 1988 : plus de 60 % des électeurs et électrices ont effectué leur choix pendant la campagne et plus de 25 % ont indiqué avoir changé d'avis au moins une fois durant la campagne (*Maclean's*/Decima 1988, 19). Se fondant sur des sondages antérieurs, les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988 ont constaté que huit des dix dernières élections fédérales avaient été marquées par des fluctuations importantes des intentions de vote en cours de campagne (Johnston *et al.* 1991, chap. 2).

Le temps d'antenne payé revêt aussi une importance croissante parce qu'il permet d'éviter le filtrage habituel des médias d'information. Les occasions de faire entendre leur message aux électeurs et électrices par le biais des bulletins de nouvelles se faisant plus rares, les partis – mais aussi le public – comptent de plus en plus sur les annonces payantes. Malgré la brièveté et la nature de leurs messages, ces annonces expriment ce que le parti pense avoir à offrir aux électeurs et constituent, par conséquent, une information utile (voir le tableau 6.20).

Tableau 6.20
Opinion du public sur la nécessité de la publicité payée
(en pourcentage)

Publicité pas nécessaire	31,3
Publicité nécessaire	66,1
Ne sais pas	2,6

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Notes : N = 2 947

La question était formulée comme suit : « Lequel des énoncés suivants se rapproche le plus de votre opinion :
On pourrait bien se passer de publicité partisane, car elle ne nous apprend pas grand-chose sur le programme des partis.
La publicité partisane est nécessaire car elle est le seul moyen pour les partis de diffuser directement leur message auprès de l'électorat. »

Des études menées aux États-Unis dans les années 70 ont établi que bon nombre d'électeurs et électrices retirent davantage des publicités des partis que des reportages sur les enjeux de la campagne (Patterson et McClure 1976, 3-24). Cela a été confirmé par des études ultérieures (*The Economist* 1991, 21). Selon des études canadiennes récentes, par ailleurs, de nombreux électeurs, particulièrement ceux qui ne suivent pas la vie politique de près, deviennent sensibilisés aux enjeux et aux positions des formations politiques et se font une idée de leurs chefs par le biais de la publicité partisane (Johnston *et al.* 1991, ch. 1, 4, 6 et 8). Le caractère percutant et répétitif des messages force l'attention et favorise l'apprentissage. Ainsi, la plupart des annonces diffusées par les partis en 1988 avaient un certain contenu politique, et les plus efficaces comportaient une argumentation sur un enjeu majeur[8]. Elles ne s'embarrassaient pas de nuances ni de détails, mais

esquissaient au moins les grandes lignes du débat. Les électeurs et électrices intéressés, une fois informés des positions concurrentes, pouvaient trouver de plus amples renseignements auprès d'autres sources.

Le temps d'antenne payé à l'étranger

Plusieurs démocraties occidentales ont des systèmes basés – à la fois sur le temps d'antenne payé et le temps d'antenne gratuit. Ce n'est pas le cas de la France, de la Grande-Bretagne et de la Suède, qui n'accordent que du temps d'antenne gratuit (Gerstlé 1991 CR; Semetko 1991 CR; Siune 1991 CR). La plupart des pays autorisant les annonces payées ont eu à régler le problème de la répartition du temps entre les partis. Une exception notable : les États-Unis, qui ne fixent aucune limite à cet égard (Graber 1991 CR). Aux dernières élections allemandes, les partis pouvaient diffuser des annonces au prix coûtant (frais de main-d'œuvre, de contrôle de la qualité et de production engagés par le radiodiffuseur pour les programmer et les diffuser) sur les stations commerciales de radio et de télévision. Les deux partis détenant le plus grand nombre de sièges au Bundestag avaient droit à 25 minutes chacun, et les autres à 12,5 minutes (Schoenbach 1991 CR). En Australie, le Parlement étudie actuellement un projet d'interdiction totale des annonces payées. Une période d'essai de deux ans sans réglementation s'est soldée par la montée en flèche des frais publicitaires et plusieurs ont réclamé le rétablissement des restrictions. Avant la déréglementation, les radiodiffuseurs avaient droit à une minute supplémentaire de publicité par heure lorsque les grilles de programmation ne permettaient pas à tous les partis de diffuser leurs messages avant le scrutin (Warhurst 1991 CR). Au cours des dernières années, en fait, la limitation des dépenses publicitaires et les règles d'accès au temps d'antenne payé ont fait l'objet de discussions dans un grand nombre de pays démocratiques.

Le système de temps payé actuel

Le système de temps payé actuellement en vigueur au Canada est complexe et lourd, et suscite de nombreuses doléances. Il est caractérisé par un grand nombre de restrictions qui résultent de différents facteurs, notamment le souci d'assurer un régime de concurrence juste et équitable, la crainte que l'argent ne domine les ondes et le désir des partis eux-mêmes de freiner l'escalade de leurs frais publicitaires, surtout à la télévision. Pour assurer une meilleure surveillance des dépenses publicitaires et des émissions politiques au Canada, le législateur a par ailleurs interdit la diffusion de messages politiques par l'intermédiaire de stations étrangères.

Le système actuel, régi par la *Loi électorale du Canada*, est placé sous la surveillance d'un ou une arbitre en matière de radiodiffusion. Désigné à l'unanimité par les partis enregistrés ou, à défaut d'unanimité, par le directeur général ou la directrice générale des élections, l'arbitre joue un rôle clé : il supervise la répartition du temps d'antenne entre les partis et, le cas échéant, les négociations avec les radiodiffuseurs. Ce poste a été créé pour accélérer l'ensemble du processus.

La Loi limite à une période précise des campagnes électorales la diffusion de messages payés par les partis. Cette période dure 28 jours : elle commence le dimanche 29e jour avant le jour du scrutin et se termine à minuit l'avant-veille du scrutin. Pendant cette période, chaque radiodiffuseur doit, sous réserve des règlements d'application de la *Loi sur la radiodiffusion* et de ses propres conditions de licence, offrir aux partis enregistrés six heures et demie (390 minutes) de temps d'antenne payé aux heures de grande écoute. De plus, chaque diffuseur doit mettre à la disposition des partis non enregistrés un total de 39 minutes de temps payé; le temps alloué à chacun de ces partis doit être égal à la plus courte durée allouée à l'un des partis enregistrés, jusqu'à concurrence de six minutes au maximum. Les radiodiffuseurs sont censés déplacer les annonces commerciales déjà programmées afin de mettre ce temps à la disposition des partis.

La répartition du temps d'antenne payé obéit à quatre règles. Si les partis s'entendent sur une répartition donnée, celle-ci devient exécutoire. Sinon, trois autres règles entrent en jeu : 1) la formule énoncée dans la Loi est appliquée; 2) il est interdit d'allouer à un parti enregistré plus de 195 minutes, soit 50 % du temps d'antenne total; et 3) l'arbitre peut changer la répartition s'il la juge injuste pour l'un des partis ou contraire à l'intérêt public.

Le temps alloué aux divers partis pour chaque campagne dépend de leur performance à l'élection *précédente*. La formule de répartition attribue un cœfficient égal aux deux critères suivants : 1) le pourcentage des sièges détenus à la Chambre des communes par chacun des partis enregistrés; et 2) le pourcentage des voix recueillies par chaque parti à l'élection précédente. Ensuite, un cœfficient valant la moitié du cœfficient des deux critères précédents est accordé au nombre de candidats et candidates présentés par chacun des partis enregistrés à l'élection générale précédente, exprimé en pourcentage du nombre total de candidats présentés par tous les partis enregistrés à cette même élection. Le tableau 6.21 montre la répartition du temps payé aux scrutins de 1984 et de 1988, et celle établie par l'arbitre en matière de radiodiffusion pour des élections qui se tiendraient avant 1992.

Si des élections étaient déclenchées sous le régime actuel, cette formule de répartition aurait pour effet de limiter à sept minutes le temps que les partis autres que les trois grands pourraient acheter à un radiodiffuseur. Cela signifie que les petits partis seraient dans l'impossibilité de mener une campagne publicitaire radiodiffusée efficace, quels que soient leurs moyens financiers. Certes, ils pourraient annoncer dans la presse écrite sans restriction, mais ils ne seraient pas en mesure de soutenir la concurrence à la télévision et à la radio, qui sont aujourd'hui les outils de communication électorale les plus puissants. Le caractère injuste du système actuel ne tient pas seulement à ce déséquilibre, qui transparaît du tableau 6.21, mais aussi à son parti pris évident contre les nouveaux partis, quels que soient leurs ressources et l'appui électoral dont ils jouissent.

Afin de contenir les dépenses électorales et la hausse des tarifs, une disposition contraint les radiodiffuseurs à offrir aux partis leur tarif le plus

avantageux. Celui-ci est défini comme le tarif le plus bas pour la même quantité de temps à un moment équivalent sur les mêmes installations, à tout moment de la période visée (*Loi électorale du Canada*, art. 321).

Tableau 6.21
Temps d'antenne payé attribué à chaque parti, 1984, 1988 et 1991
(en minutes)

Parti	1984	1988	1991
Parti progressiste-conservateur	129,0	195,0	178,0
Parti libéral	173,0	89,0	113,0
Nouveau Parti démocratique	69,0	67,0	73,0
Parti Rhinocéros	8,0	7,0	5,0
Communist Party of Canada	5,5	3,0	—
Parti libertarien	5,5	5,0	—
Parti Pro-vie	5,5	—	—
Parti vert	5,5	4,0	5,0
Confederation of Regions Western Party	5,5	4,0	—
United Canada Concept	5,5	—	—
L'Action des hommes d'affaires	5,5	—	—
Parti nationaliste du Québec	—	6,0	—
Parti pour la République du Canada	—	4,0	4,0
Parti Crédit social	—	3,0	—
Parti de l'Héritage chrétien	—	3,0	5,0
Parti populaire pour le Canada	—	3,0	—
Parti réformiste	—	3,0	7,0
Parti étudiant	—	3,0	—
The Western Canada Concept	—	3,0	—
Western Independence Party	—	3,0	—
Total	417,5	405,0	390,0

Source : Rapports de l'arbitre en matière de radiodiffusion 1984 et 1989 (voir Canada, Directeur général des élections 1984a et 1989) et Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Les chiffres de 1991 sont ceux annoncés par l'arbitre en matière de radiodiffusion lors de la réunion annuelle des partis enregistrés tenue à Ottawa le 3 mai 1991. Cette réunion est imposée par l'article 314 de la *Loi électorale du Canada*. Étant donné que les partis n'ont pu s'entendre sur une répartition différente, celle décidée par l'arbitre sera obligatoirement appliquée à toute élection tenue avant la prochaine réunion annuelle. Selon les règles actuelles, cette répartition pourrait toutefois être légèrement modifiée en fonction de l'arrivée de nouveaux partis.

Enfin, le système actuel prévoit un délai de 10 jours pour la réservation du temps d'antenne. Dans les 10 jours suivant le décret d'élection, les partis politiques admissibles doivent notifier par écrit aux diffuseurs et exploitants de réseaux auxquels ils prévoient acheter du temps d'antenne leurs préférences

en ce qui concerne les jours et les heures de diffusion et la répartition du temps entre « temps commercial » et « temps de programmation ». Les dispositions de la *Loi électorale du Canada* sont généralement interprétées selon la règle voulant que les messages de deux minutes ou moins constituent du temps commercial (temps payé), et ceux de plus de deux minutes constituent du temps de programmation (habituellement gratuit, bien que les partis et les candidats puissent en acheter). Cependant, au cours des dernières élections, on a rangé l'ensemble du temps gratuit dans la catégorie du temps de programmation, quelle qu'en soit la durée.

La réforme du système de temps payé

Le système du temps payé a fait l'objet de critiques à nos audiences, mais rares sont les personnes qui en ont réclamé l'abolition. Le public y est même largement favorable. Les deux tiers des répondants et répondantes (66,1 %) à notre enquête d'attitudes se sont dits d'accord avec l'énoncé selon lequel « la publicité partisane est nécessaire car elle est le seul moyen pour les partis de communiquer directement avec l'électorat » (Blais et Gidengil 1991 CR). Moins d'un tiers (31,3 %) pensent qu'« on pourrait se passer de la publicité partisane car elle n'informe pas vraiment sur la position des partis » (voir le tableau 6.20). Une très forte majorité des Canadiens et Canadiennes approuvent également le plafonnement des dépenses publicitaires des partis : 74,8 % considèrent qu'« il faut limiter les dépenses publicitaires des partis, faute de quoi les plus riches d'entre eux jouiront d'un avantage injuste ». À l'opposé, 22,6 % seulement pensent que « la liberté d'expression est un droit si fondamental qu'il faut laisser les partis faire autant de publicité qu'ils le veulent » (voir le tableau 6.22).

Tableau 6.22
Opinion du public sur la limitation de la publicité payée
(en pourcentage)

Non, au nom de la liberté d'expression	22,6
Oui, sinon injustice entre les partis	74,8
Ne sais pas	2,6

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Note : *N* = 2 947

La question était formulée comme suit : « Lequel des deux énoncés suivants se rapproche le plus de votre opinion :

La liberté d'expression est un droit tellement fondamental qu'il faut laisser les partis faire autant de publicité qu'ils veulent.

Il faut limiter les dépenses publicitaires des partis, faute de quoi les plus riches d'entre eux jouiraient d'un avantage injuste. »

Plusieurs études et mémoires, ainsi que des interventions à notre Colloque sur la presse et les élections tenu à Toronto, nous ont convaincus de la nécessité de modifier le système actuel du temps payé pour qu'il réponde mieux aux besoins de l'électorat, des partis et des radiodiffuseurs. La capacité des

partis à communiquer avec l'électorat est une affaire trop importante pour être laissée à la seule discrétion des radiodiffuseurs. Nous souscrivons à cette position adoptée par le CRTC en 1987 : « Le radiodiffuseur ne joue pas un rôle de censeur bienveillant qui peut donner au public uniquement ce qu'il 'devrait' savoir, pas plus qu'il lui appartient de décider à l'avance des candidats qui 'méritent' du temps d'antenne [CRTC 1987] ». À notre avis, il est raisonnable d'exiger que les titulaires de licences mettent du temps d'antenne à la disposition des partis, à titre de service public. Cette obligation n'intervient normalement qu'une fois tous les quatre ans, et seulement pendant quatre semaines. Par ailleurs, un système moins complexe et plus maniable permettrait de remédier à nombre de problèmes réels et de dissiper nombre d'inquiétudes fondées.

La période publicitaire Afin d'adapter le régime à la campagne électorale plus courte que nous proposons, nous recommandons que la période de publicité commence 11 jours après le déclenchement des élections et se termine à minuit l'avant-veille du jour du scrutin. Pour que les choses se passent d'une manière ordonnée, les partis enregistrés seraient tenus de réserver leur temps d'antenne dès que possible après le déclenchement des élections. La période publicitaire resterait d'environ quatre semaines. Si les partis et les radiodiffuseurs ne parvenaient pas à s'entendre dans les 10 jours suivant la publication du décret, la Commission électorale du Canada aurait mandat de trancher sans délai.

Le fait de retarder le début de la période de publicité présenterait trois grands avantages. Premièrement, tous les partis seraient sur un pied d'égalité en ce qui concerne la publicité : le parti au pouvoir ne serait pas favorisé parce qu'il connaîtrait avant les autres la date du déclenchement des élections. Deuxièmement, les partis auraient le temps de planifier leur stratégie publicitaire et de produire une première série de messages; cela minimiserait également l'inconvénient imposé aux radiodiffuseurs, tenus de reprogrammer jusqu'à 360 minutes de publicité. Troisièmement, cette mesure inciterait les partis à commencer leur campagne en recourant à d'autres moyens de communication. Les mêmes règles s'appliqueraient aux élections partielles.

Recommandation 1.6.14

Nous recommandons :

a) que la période publicitaire commence 11 jours après la publication du décret d'élection et qu'elle se termine à minuit l'avant-veille du jour du scrutin;

b) que les partis politiques enregistrés et les radiodiffuseurs s'entendent sur la grille de diffusion de la publicité électorale payée dans un délai de 10 jours après la publication du décret; et

c) que, à défaut d'entente, la Commission électorale du Canada établisse la grille.

L'admissibilité Comme c'est déjà le cas, chaque radiodiffuseur devrait être tenu de libérer du temps d'antenne payé à l'intention des partis, sous réserve des règlements énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* et de ses conditions de licence. Nous approuvons à cet effet la définition élargie du terme « radiodiffuseur » inscrite dans la *Loi électorale du Canada* par suite de l'adoption de la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, et qui a pour effet d'étendre cette obligation aux réseaux de télévision payante et de services spécialisés.

Il faudrait par ailleurs conserver la disposition de la *Loi électorale* qui oblige chaque radiodiffuseur à mettre une quantité déterminée de temps d'antenne à la disposition des partis. En revanche, nous recommandons que seuls les partis dûment enregistrés bénéficient de ces dispositions de la Loi concernant l'accès au temps payé. À l'heure actuelle, la Loi accorde ce droit aux partis non enregistrés : cela nous apparaît injuste à l'égard de ceux qui respectent les critères d'enregistrement. En outre, comme le faisait remarquer l'ancien arbitre en matière de radiodiffusion, cela incite des groupes de tous genres à se constituer en partis afin d'obtenir du temps d'antenne payé et gratuit en période électorale (Canada, Directeur général des élections 1984a, 83).

Recommandation 1.6.15

Nous recommandons que seuls les partis politiques enregistrés soient autorisés à acheter le temps d'antenne payé que les radiodiffuseurs sont tenus d'offrir en vertu de la *Loi électorale du Canada*.

Le temps d'antenne publicitaire des partis enregistrés Depuis la réforme de 1974, la *Loi électorale du Canada* a eu pour effet d'exproprier (au tarif le plus bas) chaque radiodiffuseur de 390 minutes de temps d'antenne, à répartir entre les partis politiques pour leur publicité électorale pendant les quatre dernières semaines de la campagne. Afin de déterminer le temps d'antenne que les radiodiffuseurs devraient être tenus de libérer à ce titre, nous nous sommes basés sur le temps acheté par les partis en 1988, et sur le temps nécessaire à une formation politique pour mener une campagne publicitaire efficace sur les ondes.

Le temps total que chaque radiodiffuseur doit offrir aux partis est réparti par entente mutuelle entre le réseau et chacune de ses stations affiliées, en fonction des demandes des partis enregistrés. (*Loi électorale du Canada*, par. 307[2]). Selon les données fournies par les partis, aucun d'eux n'a acheté le temps maximal auquel il avait droit sur aucune station de télévision. Le maximum n'a été atteint que sur quelques stations de radio. Ainsi, le

Nouveau Parti démocratique a frôlé sa limite sur les ondes de la station de télévision de la Société Radio-Canada à Windsor, seule station de télévision dans une région où la lutte fut très serrée; le NPD ayant acheté beaucoup de temps sur le réseau, il lui en restait peu pour de la publicité locale sur cette station. Le Parti libéral a également approché de sa limite sur la même station, achetant surtout du temps local, alors que le Parti progressiste-conservateur en a acheté un peu moins. Le Parti libéral avait droit à 89 minutes de temps payé en 1988, et ses achats n'ont approché du plafond que sur deux stations de télévision (sur un total de 59 qui passaient ses annonces) et 14 stations de radio (sur 212). Pour ce qui est du Parti progressiste-conservateur, les seules données disponibles concernent le temps acheté à la SRC et à certaines de ses affiliées. Mais comme il disposait de 195 minutes par radiodiffuseur, il a sans doute rarement, sinon jamais, approché de sa limite. Il ne l'a pas fait, en tout cas, sur une station de la SRC. Au demeurant, le plafonnement des dépenses électorales permettait aux grands partis nationaux d'acheter tout le temps d'antenne qui leur était alloué seulement sur un nombre limité de stations.

Pour évaluer le système actuel de répartition, nous avons estimé le temps d'antenne dont un parti a besoin pour se faire valoir efficacement auprès de l'électorat (Cossette 1991). Nos calculs reposaient sur le temps d'antenne nécessaire dans les grands centres, là où la période requise risque d'être la plus longue à cause de la concurrence. Cette analyse postulait que le parti serait déjà connu et qu'il suivrait la stratégie courante (c'est-à-dire que la télévision serait le média privilégié, la radio un complément, et que le mélange de temps d'antenne sur le réseau et sur les stations locales varierait selon les localités).

Cette analyse a permis d'établir le nombre de minutes de publicité payée dont un parti hypothétique aurait besoin pour toucher le nombre maximal d'électeurs et électrices pendant les quatre semaines de la période publicitaire, dans une région donnée. Nous avons ainsi calculé que le temps d'antenne maximal qu'un parti achèterait à une station donnée serait de 85 minutes (soit la portion des 212 minutes disponibles à Toronto qui serait attribuée à la station la plus populaire). Au-delà de ce point, de toute façon, le rendement irait en diminuant.

En supposant qu'à une élection fédérale donnée il n'y aurait pas plus que l'équivalent de quatre partis rivaux cherchant à obtenir du temps de publicité dans une même région, le temps maximum requis, selon notre analyse, serait de 340 minutes. Comme il faut aux partis une certaine marge de manœuvre pour s'adapter à l'évolution du marché, les radiodiffuseurs devraient être tenus de fournir 360 minutes, à répartir entre les différentes formations.

Nous avons déjà souligné le caractère injuste de la formule d'attribution actuelle. Selon nous, la limitation des dépenses électorales permettrait d'assurer l'équité et de limiter les coûts, dans la mesure où il serait interdit à un parti d'acquérir plus qu'une certaine part du temps total disponible. La formule de répartition complexe actuellement inscrite dans la Loi n'aurait

donc plus de raison d'être; chaque parti serait libre de déterminer combien il voudrait consacrer à la publicité radiodiffusée, sous réserve de sa limite de dépenses et du maximum de temps qu'il pourrait acheter à un même radiodiffuseur.

Tableau 6.23
Estimation du temps d'antenne payé nécessaire à un parti pour mener une campagne électorale efficace

Ville	Objectif en points d'écoute brute[a]			Cote moyenne par annonce (30 s)[b]	Nombre d'annonces (30 s)	Number de minutes[c]
	Réseau	Stations indépendantes	Total			
Vancouver	824	576	1 400	5,5	255	127,5
Calgary	816	184	1 000	8,1	123	61,5
Winnipeg	896	104	1 000	7,1	141	70,5
Toronto	800	600	1 400	3,3	424	212,0
Montréal (anglais)	1 136	64	1 200	10,0	120	60,0
Montréal (français)	784	616	1 400	11,6	121	60,5
Halifax	752	248	1 000	6,9	145	72,5

Source : Cossette 1991.

Notes : [a]Le point d'écoute brute (PEB) est une mesure de l'efficacité de la publicité. On le calcule en multipliant l'auditoire estimé (c'est-à-dire le pourcentage de l'auditoire potentiel effectivement rejoint, exprimé en points d'écoute) par la fréquence de diffusion du message. L'objectif en PEB est le nombre de PEB requis pour mener une campagne efficace.

[b]Nombre prévu de PEB par annonce de 30 secondes, d'après les données concernant l'auditoire de chaque région.

[c]Total de minutes auxquelles un parti aurait droit sur l'ensemble des stations dans chaque région métropolitaine : en pratique, un parti répartirait ce total entre plusieurs stations.

Plusieurs raisons motivent le plafonnement du temps payé accessible à chaque parti. En l'absence de limite, il faudrait instaurer un mécanisme de répartition pour les cas où les partis, pris globalement, voudraient acheter à une station donnée plus de temps qu'elle ne serait obligée (ou disposée) à vendre. Autrement, le système demeurerait aussi complexe et injuste qu'à l'heure actuelle. Le plafonnement empêcherait aussi un parti de saturer une région du pays au point d'y désavantager nettement des partis nationaux. Si l'on ne restreint pas le temps d'antenne qu'un parti peut acheter dans une région donnée, les partis nationaux seront incapables de lui faire concurrence en raison de leur plafond de dépenses et de leur obligation de faire campagne dans toutes les régions. Une telle situation ne servirait certainement pas les intérêts à long terme du pays.

Nous proposons donc de fixer à 100 minutes le temps maximal qu'un parti serait autorisé à acheter sur toute station de radio ou de télévision. Cela correspondrait à environ 30 % du temps que les radiodiffuseurs doivent libérer. Si le temps d'antenne total que les partis enregistrés souhaitaient acheter à un radiodiffuseur excédait la durée que celui-ci était tenu de libérer, le radiodiffuseur pourrait soit vendre plus de temps (pourvu

qu'aucun parti ne dépasse sa limite), soit s'en tenir à la durée requise et négocier une répartition équitable avec les partis concernés; la Commission électorale trancherait en cas d'impasse.

Pour estimer le temps d'antenne payé dont un parti a besoin pour mener une campagne efficace, nos consultants ont fait une estimation de ce temps pour la prochaine élection (Cossette 1991). Nos projections de coût correspondent d'assez près aux dépenses de publicité radiodiffusée des partis enregistrés en 1988, après ajustement pour tenir compte de la hausse des tarifs. Ainsi, le temps mis à la disposition des partis cadre avec les plafonds de dépenses proposés et confirme la valeur de nos projections. Le temps total et le plafonnement par station répondent ainsi aux objectifs de limitation des coûts visés par la réforme de 1974, simplifient grandement le processus et donnent à tous les partis un accès juste et équitable au temps payé. La durée attribuée suffira aux besoins des partis, tant dans les grands centres que dans les secteurs comptant peu de stations, et favorisera une vision plus nationale des campagnes électorales fédérales.

La radio reste largement utilisée en période électorale. Nos projections indiquent qu'il faut disposer de nettement plus de temps payé à la radio qu'à la télévision pour mener une campagne efficace. Toutefois, les stations de radio sont beaucoup plus nombreuses que les stations de télévision et, selon les stratèges des partis, elle sont utilisées de façon plus sélective (Cossette 1991). En 1988, on n'a observé que quelques cas où le temps acheté à la radio s'est approché du maximum autorisé. Les règles devraient donc demeurer les mêmes pour la radio et la télévision.

Selon l'arbitre en matière de radiodiffusion, la diffusion de publicité partisane en dehors des heures de grande écoute pendant la période publicitaire constitue, techniquement, une dérogation au paragraphe 307(1) de la *Loi électorale du Canada* (Canada, Directeur général des élections 1984a, 81-82). Toutefois, en vertu d'une décision du Commissaire aux élections, les partis ont été autorisés à diffuser des annonces à de tels moments aux élections de 1984 et de 1988, avec l'accord des radiodiffuseurs concernés. Il est fort probable que les partis continueront d'avoir recours à cette pratique en raison de la fragmentation croissante de l'auditoire et de la capacité de plus en plus grande de leurs stratèges de cibler avec précision certains groupes d'électeurs et électrices. Il n'y a aucune raison de leur refuser cette souplesse. Nous recommandons par conséquent que les partis soient autorisés à acheter du temps d'antenne publicitaire en dehors des heures de grande écoute pendant la période électorale (Canada, Directeur général des élections 1984a, 81–82, 89–90).

Recommandation 1.6.16

Nous recommandons que chaque radiodiffuseur soit tenu d'offrir aux partis politiques enregistrés, pendant la période publicitaire, 360 minutes de temps d'antenne payé aux heures

de grande écoute (ou à tout autre moment convenu), sous réserve d'un maximum de 100 minutes par parti.

La radiodiffusion à partir de l'étranger Étant donné que la *Loi électorale* ne s'applique qu'au Canada, la limitation du temps qu'un parti peut acheter à un radiodiffuseur n'a d'effet que s'il est interdit d'en acheter à l'étranger. Sinon, pourvu qu'il en ait les moyens et ne dépasse pas son plafond de dépenses électorales, un parti pourrait acheter beaucoup de temps d'antenne à une station frontalière américaine et contourner la limitation. Il convient donc de conserver l'interdiction d'acheter du temps payé à des radiodiffuseurs à l'étranger.

Recommandation 1.6.17

Nous recommandons que l'interdiction d'acheter du temps d'antenne à des stations de radiodiffusion à l'étranger en période électorale reste inscrite dans la *Loi électorale du Canada*.

Les tarifs publicitaires Les frais de publicité demeurent un élément important des dépenses électorales et un obstacle à la participation de nouveaux partis. Nous recommandons donc que les radiodiffuseurs soient tenus d'offrir du temps d'antenne à 50 % du tarif commercial le plus bas. La publicité payée joue un rôle important non seulement pour les partis, mais aussi pour l'électorat. Il est en effet dans l'intérêt public de rendre plus accessibles aux partis les moyens de communication, car on contribue ainsi à l'information des électeurs et électrices.

Afin de ne pas imposer un fardeau excessif aux radiodiffuseurs, nous recommandons que la moitié du temps payé de la grille d'un radiodiffuseur assujetti par le CRTC à une limite concernant le temps publicitaire soit exclue de cette limite et considérée comme du temps de programmation. Le temps publicitaire de la plupart des télédiffuseurs est limité à 12 minutes par heure (CRTC 1986, art. 11). Les réseaux de services spécialisés et les stations de radio FM sont astreints à des plafonds individuels énoncés dans leurs conditions de licence. Notre recommandation est conforme à la pratique de 1988 selon laquelle les messages télévisés gratuits d'une et de deux minutes étaient considérés comme du temps de programmation, même s'il s'agissait de publicité partisane.

Cette recommandation présente plusieurs avantages. Elle compense d'abord le fait que les partis ne jouissent pas des rabais consentis à la plupart des annonceurs commerciaux. Elle reconnaît aussi qu'il est d'intérêt public que les partis puissent communiquer avec l'électorat à un coût raisonnable. Elle assure également un tarif uniforme à tous les partis, ce qui constituait l'un des objectifs des réformes précédentes. Enfin, elle évite aux radiodiffuseurs d'avoir à déplacer trop d'annonces commerciales et leur donne une plus grande souplesse de programmation. Cela est particulièrement

important pour les réseaux de services spécialisés, dont beaucoup ont droit à moins de temps publicitaire par heure que les autres stations. Les stations de radio AM, pour leur part, n'ont plus de limite de temps publicitaire depuis deux ans; les annonces politiques ne leur posent donc pas de problème de rééchelonnement, ni de manque à gagner. Enfin, l'incidence financière de cette mesure sur les radiodiffuseurs est minime.

Les candidats et candidates ont également recours à la publicité radiodiffusée, à titre individuel, mais sur une moins grande échelle que les partis. Il importe donc d'assurer un accès juste et équitable à ceux et celles qui choisissent de le faire. À l'heure actuelle, les radiodiffuseurs ne sont pas tenus de leur offrir du temps d'antenne. Toutefois, s'ils en vendent à un candidat, ils devraient accorder un accès juste et équitable à tous les autres, et ce au tarif le plus favorable. En d'autres termes, les radiodiffuseurs devraient facturer aux candidats le tarif le plus bas qu'ils pratiqueraient à l'égard de toute autre personne pour du temps équivalent sur les mêmes installations (*Loi électorale du Canada*, art. 321). Cette règle est indispensable pour garantir un traitement juste et équitable à tous les candidats.

Recommandation 1.6.18

Nous recommandons :

a) que chaque radiodiffuseur soit tenu d'offrir aux partis politiques enregistrés du temps d'antenne facturé à 50 % du tarif commercial le plus bas pour un temps comparable;
b) que chaque radiodiffuseur, nonobstant les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*, les règlements du CRTC ou ses conditions de licence, puisse classer la moitié du temps des annonces politiques diffusées pendant la période publicitaire comme du temps de programmation exempté des limites publicitaires; et
c) que chaque radiodiffuseur qui met du temps d'antenne payé à la disposition de candidats et candidates individuels soit tenu de le faire sur une base juste et équitable et à un tarif ne dépassant pas le taux le plus bas facturé à toute personne, à n'importe quel moment de la même période, pour un temps équivalent sur les mêmes installations.

Le rôle de la Commission électorale du Canada Pour assurer le bon fonctionnement du système que nous recommandons, il conviendrait que la Commission électorale assume les fonctions actuelles de l'arbitre en matière de radiodiffusion, notamment en matière de programmation du temps payé. À cette fin, la Commission électorale devrait publier chaque année des lignes directrices sur la radiodiffusion électorale, afin d'informer les partis enregistrés et les radiodiffuseurs de leurs droits et obligations. Il

s'agirait, entre autres, de renseigner les partis sur la procédure normale de réservation et d'annulation du temps d'antenne. Pour communiquer leur message dans les meilleures conditions, les partis doivent avoir accès aux créneaux horaires de leur choix. Les partis seraient tenus de respecter le délai de réservation que nous recommandons – soit le 10e jour après la publication du décret d'élection – et de donner un préavis suffisant en cas d'annulation. Pour simplifier les choses, vu la période électorale plus courte que nous préconisons, les partis devraient réserver d'abord auprès des réseaux, afin que les stations affiliées soient en mesure de répondre aux demandes visant le reste du temps disponible. Ces propositions figuraient dans les rapports de 1984 et de 1989 de l'arbitre en matière de radiodiffusion (Canada, Directeur général des élections 1984a, 1989).

Recommandation 1.6.19

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada publie des lignes directrices sur la réservation et l'annulation du temps d'antenne payé et sa répartition juste et équitable entre les partis; ces lignes directrices devraient refléter les pratiques commerciales courantes, tout en tenant compte des courts délais propres aux campagnes électorales et de la nécessité de répondre au mieux aux préférences de programmation des partis; et

b) que la Commission assume les fonctions actuellement remplies par l'arbitre en matière de radiodiffusion.

La radiotélévision communautaire et éducative À l'heure actuelle, les réseaux éducatifs provinciaux et les stations de radio communautaires ne sont pas tenus de vendre du temps d'antenne aux partis, en raison justement de leur rôle éducatif et de leur statut non commercial. Dans la mesure où ces radiodiffuseurs se conforment à leur mission et ne s'immiscent pas volontairement dans le débat électoral en vendant du temps publicitaire à des partis politiques, les règlements précités ne devraient pas s'appliquer à eux; dans le cas contraire, ils seraient astreints aux mêmes règles que les radiodiffuseurs commerciaux. Les réseaux éducatifs sont soumis au contrôle des provinces et aussi à la réglementation fédérale. Or, les dispositions de la *Loi électorale* sont liées à un objectif fondamental de la Loi, et ne s'appliquent qu'en période électorale, lorsqu'un tel radiodiffuseur a vendu du temps à des partis politiques; elles ne constituent donc pas une intrusion dans un domaine de compétence provinciale.

Recommandation 1.6.20

Nous recommandons que tout radiodiffuseur communautaire et tout réseau éducatif exploité par une province soient automatiquement assujettis aux dispositions de la *Loi électorale du Canada* s'ils vendent du temps publicitaire en période électorale à un parti politique enregistré, ou à un candidat ou une candidate.

La responsabilité des radiodiffuseurs Les radiodiffuseurs ont souvent exprimé leur inquiétude d'être poursuivis en justice par des clients commerciaux dont ils auraient déplacé les annonces en application de la *Loi électorale du Canada*. Afin de préserver les radiodiffuseurs d'une telle éventualité, nous recommandons que la Loi les exonère expressément de toute responsabilité à cet égard. Naturellement, ils disposeraient d'une protection supplémentaire s'ils inscrivaient une clause à cet effet dans leurs contrats commerciaux types. Par ailleurs, nous convenons avec la Société Radio-Canada que les annonces payées des partis devraient être dans la langue du réseau ou de la station qui les diffuse.

Recommandation 1.6.21

Nous recommandons :

a) **que les radiodiffuseurs soient expressément exonérés de toute responsabilité à l'égard du déplacement de messages publicitaires commerciaux au profit de messages politiques en application de la *Loi électorale du Canada*; et**
b) **que les radiodiffuseurs ne soient pas tenus d'accepter des annonces d'un parti dans une langue autre que leur langue habituelle de diffusion.**

Le temps d'antenne gratuit

Dès 1934, le premier ministre W.L. Mackenzie King évoquait à la Chambre des communes la possibilité d'offrir aux partis politiques du temps d'antenne gratuit à la radio :

> La radio joue un rôle si important dans tout ce qui a trait à l'opinion publique qu'il conviendrait d'arrêter, par exemple, que chaque parti politique comptant un bon nombre de partisans aura droit de faire irradier aux frais de l'État une couple de discours-programmes. (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 30 juin 1934, 4511)

En 1944, la SRC décida d'accorder une demi-heure par mois de temps d'antenne gratuit (cette période fut par la suite portée à une heure) sur ses

réseaux nationaux à tous les partis représentés aux Communes. À cet effet, elle établit la règle suivante : si deux partis seulement étaient représentés à la Chambre, le temps était divisé également entre les deux partis; s'il y avait plus de deux partis, 40 % du temps d'antenne allait au parti au pouvoir, tandis que les partis d'opposition se partageaient le reste (SRC 1944; Peers 1969, 342).

La *Loi sur la radiodiffusion* de 1958 habilitait le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion à imposer aux titulaires de licences la diffusion d'émissions d'intérêt public et à réglementer la répartition du temps d'antenne réservé aux annonces politiques partisanes; le Bureau n'avait cependant pas le pouvoir d'exiger que les radiodiffuseurs offrent du temps d'antenne gratuit. Conformément à son mandat, la SRC offrait gratuitement son antenne aux formations politiques qu'elle considérait comme de véritables partis nationaux d'après les critères suivants : être représenté à la Chambre des communes, refléter l'opinion d'un nombre important de Canadiens et Canadiennes, exprimer des positions sur un large éventail de questions, avoir un ou une chef reconnu et une organisation d'envergure nationale, présenter des candidats et candidates dans au moins trois provinces et le quart des circonscriptions (SRC 1944). Ces critères ont évolué avec le temps et sont devenus caducs lorsque la définition de « parti enregistré » a été inscrite dans la *Loi électorale du Canada*, en 1974.

La diffusion de messages politiques gratuits au Canada a eu divers objectifs. La Société Radio-Canada a choisi de fournir du temps gratuit parce qu'elle ne voulait pas vendre de temps d'antenne pour ce type de message. La Société voulait s'assurer que tous les partis disposent d'une chance raisonnable d'expliquer leurs positions et qu'aucun d'entre eux ne domine les ondes de par sa situation ou sa richesse (Soderlund *et al.* 1984, 118–119; LaCalamita 1984). Ces critères s'appliquaient tout autant aux messages partisans diffusés entre les élections. Jusqu'à ce jour, la Société refuse la publicité émanant de groupes de pression ou sujette à controverse. Elle préfère offrir du temps gratuit et une couverture journalistique et met du temps payé à la disposition des partis en période électorale uniquement parce que la Loi l'y oblige. Quant aux stations privées, tenues de diffuser des émissions d'intérêt public, elles ont souvent choisi d'accorder du temps gratuit aux partis et aux candidats et candidates, tout en leur vendant des annonces payées.

Les partis se virent offrir du temps d'antenne gratuit à la télévision, quand ce nouveau média fit son apparition. Le passage de la radio – dont les émissions attiraient un auditoire non négligeable – à la télévision posa un défi aux stratèges des partis. Ces derniers rejetèrent d'abord le temps d'antenne offert. Puis les porte-parole des partis se présentèrent devant les caméras comme s'ils étaient encore à la radio. Voilà qui n'avait rien pour passionner les téléspectateurs, d'autant plus que le choix d'émissions s'accroissait rapidement. Comme l'a souligné Dalton Camp, la formule convenait à la politique dans la mesure où elle favorisait l'analyse des questions de

fond, mais elle était incompatible avec la télévision et il devint vite évident que « si les partis voulaient utiliser la télévision, ils devraient le faire selon les règles propres à ce média » (Camp 1981, xv).

Les messages gratuits d'une certaine durée jouissaient d'une bonne cote d'écoute dans les années 70. Mais en 1988, les partis optèrent pour des messages plus courts, difficiles à distinguer des annonces publicitaires. Ceux des grands partis duraient deux minutes; ceux des autres formations, une minute. Ces messages pouvaient être insérés facilement dans les émissions en cours, comme des annonces payées. Par rapport à la formule classique, ils pouvaient donc rejoindre un plus grand nombre d'électeurs et électrices indécis. En outre, sans y être expressément obligés, les réseaux se sont efforcés de programmer ces messages de manière à les isoler de ceux des partis concurrents. Sur le plan du contenu, tout au moins en ce qui concerne les grands partis, ces messages se présentaient comme des versions allongées ou des amalgames d'annonces payées.

Dans son rapport au CRTC sur sa couverture des élections de 1988, le réseau CTV déclarait que « même si ce temps est désigné dans la Loi comme du 'temps d'émission gratuit' ... c'est en fait du temps commercial non payé [pour] les partis enregistrés » (CTV 1988, 9). À l'origine, rappelle le rapport, il s'agissait « d'assurer que tous les partis en lice, quels que soient leurs moyens, aient droit à du temps d'émission [sur] les ondes des réseaux traditionnels titulaires d'une licence ». C'est dans cet esprit que CTV – comme la Société Radio-Canada – a aidé gratuitement les petits partis à réaliser leurs messages dans ses studios et ceux des stations affiliées. La SRC a pour sa part recommandé que ces messages aient une durée minimale de trois à quatre minutes, soulignant que l'objectif du temps gratuit était de « permettre aux partis de traiter les principaux enjeux de la campagne plus à fond que dans un message publicitaire de 30 à 60 secondes » (Mémoire 1990, 15).

Selon certains, ces courts messages ne permettent pas un examen sérieux des divers thèmes de la campagne, comme les messages gratuits de forme plus classique. D'aucuns préconisent, par ailleurs, d'établir une durée minimale pour les périodes de temps gratuit. Les segments plus longs, surtout lorsqu'ils sont regroupés en émissions gratuites, n'ont pas l'avantage d'atteindre fortuitement des électeurs et électrices indécis – ce qui constitue l'attrait des annonces payées. On peut considérer que les messages de deux minutes sont plus efficaces dans la mesure où ils s'apparentent plus à des messages publicitaires. Cependant, comme il est moins facile de cibler les messages de ce genre et que ce sont les réseaux qui choisissent le moment de leur diffusion, les stratèges des partis y voient encore, tout au plus, un complément du temps payé.

Une forme de communication directe entre la classe politique et l'électorat est manifestement nécessaire. Le public est d'ailleurs favorable à la formule des débats obligatoires entre chefs de parti et à d'autres moyens de communication sans intermédiaire. En outre, comme en témoigne notre

enquête d'attitudes, beaucoup souhaitent que le système soit plus accessible aux petits partis (Blais et Gidengil 1991 CR). À notre sens, un régime de temps gratuit véritablement accessible aux petits partis constitue la meilleure solution, par rapport à une réglementation contraignante. En offrant aux partis de nouvelles façons d'accéder directement à l'auditoire national, on favoriserait l'équité et la diversité dans ce domaine sans empiéter sur la liberté traditionnelle de la presse.

Il nous apparaît donc opportun de réexaminer tout le principe du temps d'antenne gratuit. Si la durée des segments gratuits continue de diminuer et s'ils sont intégrés aux émissions régulières, seule leur gratuité les distinguera de la publicité payée, abstraction faite des frais de production. Cependant, si on leur imposait une durée minimale, il faudrait les regrouper pour ne pas trop perturber les grilles horaires; ils attireraient alors un auditoire relativement restreint et les partis n'en feraient pas une priorité, mis à part les petits partis qui n'ont pas les moyens d'acheter du temps d'antenne. Il s'agit donc essentiellement de savoir si le temps gratuit a encore son utilité ou s'il est possible de le transformer de façon à lui restituer sa fonction initiale.

Principales caractéristiques du système actuel de temps d'antenne gratuit

Le temps d'antenne gratuit, comme le temps payé, est disponible du 29e jour avant le jour du scrutin jusqu'à l'avant-veille du scrutin. Le temps gratuit n'est pas considéré comme une dépense électorale. Contrairement aux messages payés, les messages gratuits ne doivent pas nécessairement être diffusés aux heures de grande écoute. Si tous les radiodiffuseurs sont tenus de fournir du temps d'antenne payé, le temps gratuit est exigé seulement des exploitants de réseau qui : 1) rejoignent la majorité de la population canadienne dont la langue maternelle est la même que celle dans laquelle ils diffusent; 2) détiennent une licence pour plus d'une série particulière d'émissions ou d'un genre de programmation; et 3) ne sont reliés à aucune entreprise de distribution telle qu'une société de câblodistribution. Étant donné le libellé ambigu de la *Loi électorale du Canada* (art. 316), on peut soutenir qu'il existe un quatrième critère, à savoir que seuls les exploitants de réseau ayant offert du temps gratuit à la dernière élection seraient tenus de le faire aux élections ultérieures. La question s'est posée aux élections de 1988 : le Réseau de télévision Quatre-Saisons, qui n'existait pas lors de la campagne de 1984, s'est demandé s'il était obligé de libérer du temps d'antenne gratuit. Le réseau a décidé de respecter l'esprit de la Loi et de fournir du temps d'antenne gratuit, mais l'incident a incité l'arbitre en matière de radiodiffusion à recommander que l'on modifie la Loi en établissant un critère minimal de temps gratuit qui ne fasse pas référence à la dernière élection (Canada, Directeur général des élections 1989, 69). Les réseaux radiophoniques ayant déjà offert du temps gratuit sont les réseaux AM français et anglais de la SRC, de Radiomutuel et de Télémédia; du côté de la télévision, on retrouve les réseaux français et anglais de la SRC, de CTV, de TVA et de Quatre-Saisons.

Le temps gratuit est réparti selon une formule définie au paragraphe 316(2) de la Loi : deux minutes vont à chaque parti enregistré et à chaque parti politique qui renonce à son droit d'acheter du temps d'antenne, et le reste est divisé entre tous les partis enregistrés ou non auxquels on a attribué du temps payé, et cela dans les mêmes proportions. La Loi précise qu'aucun exploitant de réseau ne peut libérer moins de temps gratuit qu'à l'élection antérieure. En 1988, les réseaux de télévision français et anglais de la SRC et le réseau CTV ont programmé 214 minutes gratuites au total, tandis que TVA et Quatre-Saisons en ont programmé 62 minutes chacun. Les deux réseaux radiophoniques AM de la SRC ont libéré 120 minutes, et Radiomutuel et Télémédia, 62 minutes chacun. Le tableau 6.24 montre la répartition du temps gratuit au réseau de télévision de la SRC aux élections de 1984 et de 1988.

Tableau 6.24
Répartition du temps d'antenne gratuit par parti, élections fédérales générales, 1984 et 1988
(en minutes, par station des réseaux de télévision CBC (anglais), SRC (français) et CTV)

Parti	1984	1988
Parti progressiste-conservateur	64,9	101
Parti libéral	87,0	46
Nouveau Parti démocratique	34,7	35
Parti Rhinocéros	4,9	4
Communist Party of Canada	2,75	2
Parti libertarien	2,75	3
Parti Pro-vie	2,75	—
Parti vert	2,75	2
Confederation of Regions Western Party	2,75	2
United Canada Concept	2,75	—
L'Action des hommes d'affaires	2,75	—
Parti nationaliste du Québec	—	3
Parti pour la République du Canada	—	2
Parti Crédit social	—	2
Parti de l'Héritage chrétien	—	2
Parti populaire pour le Canada	—	2
Parti réformiste du Canada	—	2
Parti étudiant	—	2
The Western Canada Concept	—	2
Western Independence Party	—	2
Total	210	214

Source : Rapports de l'arbitre en matière de radiodiffusion 1984 et 1989 (voir Canada, Directeur général des élections 1984a et 1989).

Comparaisons internationales

L'attribution de temps d'antenne gratuit est une pratique répandue dans les sociétés démocratiques. On y voit entre autres une façon juste et équitable de permettre la diffusion des opinions minoritaires. Parmi les neufs pays dont nous avons examiné les pratiques, un seul, les États-Unis, n'a pas adopté cette formule (Graber 1991 CR). L'Australie, l'Allemagne, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, Israël, la Norvège et la Suède ont tous des systèmes de temps gratuit, avec des formules d'attribution qui varient d'un pays à l'autre.

En Australie, on accorde du temps gratuit aux partis qui présentent un candidat ou une candidate dans au moins 10 circonscriptions et qui jouissent d'un appui populaire suffisant. Pour justifier de cet appui, le parti doit avoir fait élire au moins un candidat au Parlement du Commonwealth à l'élection précédente, ou avoir obtenu au moins 5 % des votes valides à la dernière élection au niveau national ou au niveau des États. Les segments gratuits sont en général de deux minutes. On programme aussi du temps gratuit, en début de campagne, pour les discours des chefs de parti (Warhurst 1991 CR).

Au Danemark, tous les partis qui ont recueilli un nombre de signatures équivalant à 1/175 des votes valides comptés à l'élection précédente ont droit au même temps d'antenne. Ce principe s'applique à des émissions spéciales diffusées aux heures de grande écoute à la radio et à la télévision, par exemple des débats auxquels participent tous les partis (Siune 1991 CR).

En France, aux élections présidentielles et législatives, les partis ont droit à un accès égal et comparable aux ondes. Aux élections législatives, le parti au pouvoir a droit au même temps que tous les partis d'opposition réunis; la répartition entre ces derniers est fonction du nombre de leurs sièges à l'Assemblée nationale. Les partis non représentés à l'Assemblée ont droit à quelques courts messages. Aux dernières élections présidentielles, les deux candidats ont bénéficié de deux heures chacun à la radio et à la télévision, le tout étalé sur quatre émissions (Gerstlé 1991 CR).

En Grande-Bretagne, le temps gratuit accordé aux partis représentés au Parlement est fonction du nombre de voix obtenues à l'élection générale précédente. Quant aux partis non représentés aux Communes, ils ont droit à un message de cinq minutes s'ils présentent au moins 50 candidats ou candidates (Semetko 1991 CR).

En Norvège, tous les partis qui ont été représentés au Parlement pendant l'une des deux dernières périodes électorales, qui ont une organisation nationale et qui sont en lice dans la majorité des circonscriptions, ont droit au même temps d'antenne. Les autres partis peuvent se manifester dans le cadre de courtes émissions combinant des déclarations de leurs porte-parole et des interviews (Siune 1991 CR).

En Suède, les partis représentés au Parlement ont tous droit au même temps d'antenne gratuit. Les petits partis qui n'y sont pas représentés n'ont qu'un accès limité aux réseaux nationaux (Siune 1991 CR).

En Allemagne, chacun des partis en lice a droit à au moins un message publicitaire gratuit à la radio et à la télévision publiques. Du temps supplémentaire est accordé en fonction du nombre de sièges détenus au Bundestag. Règle générale, les messages sont diffusés juste avant ou après les journaux télévisés aux heures de grande écoute, et ne doivent pas dépasser deux minutes et demie (Schoenbach 1991 CR).

En Israël, la télévision publique fournit une demi-heure chaque soir, avant les nouvelles nationales de 21 heures, pendant les 30 derniers jours de la campagne (la radio accorde une heure); ce temps est réparti entre les partis selon le nombre de sièges détenus par chacun à la dissolution de la Chambre (Elizur et Katz 1979, 230). Les partis reçoivent des créneaux de 10 minutes au maximum, réparties par un comité impartial (Elizur 1986, 186; Arian 1985, 258). Au cours de récentes campagnes, les deux grands partis ont intégré des extraits de discours et d'autres éléments à des émissions de divertissement et à des documentaires sur des questions de fond. Comme dans la plupart des autres pays, le temps d'antenne ne coûte rien aux partis, mais ceux-ci doivent assumer les frais de production (Elizur 1986, 190).

Même aux États-Unis, depuis quelques années, la formule du temps gratuit gagne des adeptes. Par exemple, Paul Taylor, journaliste politique au *Washington Post*, a proposé que les candidats et candidates à la présidence des partis démocrate et républicain se voient accorder cinq minutes de temps d'antenne gratuit sur tous les réseaux, tous les soirs à tour de rôle, pendant le dernier mois de la campagne (Taylor 1990, 267–284). Plus récemment, le Joan Shorenstein Barone Center on the Press, Politics and Public Policy de l'Université Harvard a proposé la création d'une série d'émissions de 90 minutes (« *Nine Sundays* »), qui combineraient débats entre candidats et examen des enjeux, et qui seraient diffusées par toutes les grandes chaînes de télévision (*New York Times* 1991, A19). Dans chaque cas, l'objectif était de mieux informer le public afin de contrer le cynisme croissant de l'électorat.

Pour une réforme du système de temps gratuit

Afin de répondre aux besoins de l'électorat et de l'ensemble des partis, qui souhaitent davantage de communication sans intermédiaire, nous avons conclu à la nécessité de réformer l'actuel système de temps d'antenne gratuit. Il s'agit d'assurer aux partis un meilleur accès aux médias nationaux, tout en assurant à l'électorat une meilleure information. Si l'on exigeait la diffusion des messages gratuits aux heures de grande écoute, les partis se soucieraient sans doute davantage de les rendre informatifs et intéressants[9]. Le nouveau système devrait offrir un complément aux émissions de nouvelles et d'affaires publiques ainsi qu'aux messages payés par les partis et une solution de rechange par rapport à la multiplication des débats des chefs. Il ne s'agit pas de faire double emploi avec les médias d'information et les autres moyens de communication dont disposent les partis, mais bien d'enrichir les campagnes d'une source d'information supplémentaire.

Dans notre étude comparative, nous avons été particulièrement frappés par les débats animés qui caractérisent les *Party Election Broadcasts* en Grande-Bretagne et les émissions gratuites diffusées en Israël. Par ailleurs, certains messages diffusés au Canada à une époque où ils étaient plus longs témoignaient d'une grande créativité. En 1984, par exemple, le Nouveau Parti démocratique a diffusé un message de quatre minutes intitulé *Mouseland*; c'était une version animée d'un discours prononcé par le regretté Tommy Douglas, longtemps chef du parti. Selon les porte-parole du parti, ce message produit à peu de frais a été bien accueilli par le public.

Il est vrai que le Canada se démarque sensiblement de la plupart des pays européens en ce qui a trait aux campagnes électorales et au système de radiodiffusion – notamment en raison du vaste choix d'émissions qui nous est proposé et de la possibilité d'acheter du temps d'antenne. Le débat public serait néanmoins enrichi si les partis avaient droit à des périodes de diffusion plus longues, à titre gratuit. Les réseaux semblent partager ce point de vue. Idéalement, un nouveau système de temps gratuit favoriserait un débat élargi sur les orientations futures du pays et amènerait une nouvelle génération d'électeurs et électrices à y participer. Tout dépendrait, cependant, de la volonté des partis d'exploiter la nouvelle formule de manière créative.

Une solution consisterait à inscrire chaque soir à l'horaire des périodes de cinq ou dix minutes, selon une présentation qui pourrait être obligatoirement « classique »[10]. Cette formule donnerait sans doute plus de substance aux messages, mais il est peu probable qu'elle intéresse un auditoire nombreux ou qu'elle favorise des discussions animées. En outre, les réseaux auraient du mal à insérer ces émissions dans leur horaire. Vu la vive concurrence que se livrent les médias en Amérique du Nord, les chances d'attirer un auditoire sensible aux questions politiques seraient meilleures si l'on intégrait des émissions plus longues à la programmation régulière. Les partis seraient en mesure de rejoindre d'autres auditoires grâce à leurs messages payés.

Une réforme du système de temps gratuit présenterait d'importants avantages. Pour expliquer leurs politiques – et, dans le cas du parti au pouvoir, pour faire valoir ses réalisations – les grands partis ont besoin de périodes plus longues que celles qu'ils sont autorisés à acheter ou que ne le permettent les pratiques journalistiques courantes. Quant aux petits partis, qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour acheter de longues périodes et qui retiennent généralement peu l'attention des médias, ils ont besoin d'un mécanisme pour communiquer directement avec un auditoire national. Il est d'ailleurs préférable de leur garantir du temps d'antenne gratuit plutôt qu'un accès à la couverture médiatique ou aux débats télévisés des chefs, avec toutes les difficultés que ces dernières formules comporteraient. Somme toute, le temps d'antenne gratuit est un complément essentiel aux messages payés ainsi qu'aux émissions de nouvelles et d'affaires publiques dans la mesure où il assure à tous les partis enregistrés au moins un certain accès aux réseaux nationaux de radiodiffusion.

Recommandations 1.6.22

Nous recommandons :

a) que soit supprimée l'actuelle disposition de la *Loi électorale du Canada* concernant le temps d'antenne gratuit accordé aux partis politiques;

b) que soit établi, dans une période commençant après la publication du décret d'élection à une date établie par la Commission électorale du Canada et se terminant l'avant-veille du jour du scrutin, un régime de diffusion gratuite de messages politiques assujetti aux conditions suivantes :

1. que les exploitants de réseaux de télévision et de radio, ainsi que les entreprises de radiodiffusion spécialisées qui présentent principalement des émissions de nouvelles et d'affaires publiques, soient tenus de libérer au bénéfice de la Commission électorale du Canada 10 périodes de 30 minutes de temps d'antenne gratuit aux heures de grande écoute (dont au moins 24 minutes seraient mises à la disposition des partis);

2. que les réseaux diffusant en français et dont le principal public se trouve au Québec, et les réseaux rejoignant une majorité de Canadiens et Canadiennes à l'extérieur du Québec dont la langue première est le français soient tenus de fournir à la Commission électorale 5 périodes de 30 minutes de temps d'antenne gratuit aux heures de grande écoute (dont au moins 24 minutes seraient mises à la disposition des partis); et

3. que les réseaux et les partis politiques enregistrés s'entendent sur les jours et les heures de diffusion de ces émissions; si aucune entente n'est intervenue au premier jour de la période de diffusion établie par la Commission électorale, la Commission fixera elle-même les jours et les heures de diffusion des émissions.

En vertu des règles actuelles, les trois principaux réseaux de télévision, à savoir les réseaux français et anglais de Radio-Canada ainsi que CTV, fournissent 214 minutes de temps d'antenne gratuit. Nous proposons que chacun soit tenu d'offrir à la Commission électorale du Canada 10 émissions de 30 minutes (soit 300 minutes). La Commission serait tenue de donner 24 minutes de ce temps aux partis enregistrés. Les partis disposeraient ainsi de 240 minutes en tout, soit un peu plus que ce qui est actuellement offert par la SRC et CTV, mais sous une forme qui perturberait moins leur programmation. Les deux réseaux privés de langue française, qui accordent 62 minutes à l'heure actuelle, seraient tenus de prévoir cinq émissions d'une

demi-heure, soit 150 minutes en tout. Les partis disposeraient donc de 120 minutes. Cette exigence nous paraît tout à fait raisonnable. Le temps ainsi utilisé serait évidemment considéré comme du temps de programmation à teneur canadienne, et les réseaux seraient autorisés à vendre du temps de publicité avant et après l'émission.

En ce qui concerne la formule de ces émissions, il serait souhaitable de laisser la porte ouverte à l'innovation. Nous nous limitons ici à proposer un cadre de fonctionnement. Au plus tard le 11e jour suivant le déclenchement d'une élection, tous les exploitants de réseau (ainsi que les radiodiffuseurs spécialisés présentant principalement des émissions d'information et d'affaires publiques) fourniraient chaque semaine aux heures de grande écoute deux émissions gratuites de 30 minutes, diffusées simultanément sur tous les réseaux. Le jour et l'heure de diffusion seraient à négocier avec les partis enregistrés. La Chaîne parlementaire serait tenue de diffuser les versions française et anglaise de ces émissions en reprise à d'autres moments, et les autres chaînes seraient invitées à faire de même.

Recommandation 1.6.23

Nous recommandons :

a) que tous les partis politiques enregistrés participent aux émissions;
b) que les émissions soient conçues selon la formule magazine et soient composées de segments de programme d'environ quatre minutes pour chacun des partis; et
c) que la Chaîne parlementaire soit tenue de retransmettre chaque émission en langue française et anglaise au moins trois fois, et que les radiodiffuseurs puissent reprendre ces émissions s'ils le désirent, sauf pendant la période d'embargo à la fin de la période électorale.

Pour bien saisir les avantages possibles de notre proposition, on peut tenter d'imaginer ce que les différents partis pourraient faire du temps qui leur serait accordé. Les premières émissions pourraient mettre en vedette les chefs des grands partis, comme cela se fait en Grande-Bretagne et en Australie. Les chefs des petits partis pourraient soit réagir à leurs propos, soit entretenir les électeurs et électrices de tout autre sujet. Des éléments traditionnels, comme par exemple des portraits de chefs de parti ou de candidats et candidates en vue, pourraient s'accompagner d'autres éléments peut-être plus imaginatifs, mettant en relief les différences entre les partis ou attirant l'attention du public sur certaines forces ou faiblesses. Les partis pourraient aussi présenter simplement des extraits des discours de leur chef, où l'on trouverait la substance et le détail qui, selon leurs dires, font

si souvent défaut dans les reportages des médias. Ils pourraient également réaliser des documentaires sur des problèmes particuliers, en faisant appel à des éléments visuels, à des spécialistes ou à toute autre forme d'exposé. Ajoutées au temps d'antenne payé et aux reportages sur les campagnes, ces émissions pourraient établir un lien nouveau entre les partis et l'électorat.

La répartition du temps d'antenne gratuit

Toute formule de répartition du temps d'antenne gratuit doit être juste et équitable, tout en répondant aux besoins de l'électorat en matière d'information. Nous proposons que chaque parti enregistré se voie accorder un ou plusieurs segments de quatre minutes. On pourrait combiner mais non diviser celles-ci, afin qu'elles ne soient pas trop courtes et se distinguent nettement des messages payés. Aucun parti ne pourrait disposer de plus de 12 minutes par émission d'une demi-heure, de façon à ce que ces émissions restent dans la catégorie « magazine » et présentent au moins deux partis. Les électeurs et électrices seraient ainsi en mesure de faire des comparaisons, ce que plusieurs considèrent comme une priorité.

La formule que nous proposons ici assurerait aux petits partis et aux partis nouvellement créés un meilleur accès aux ondes, tout en offrant davantage de temps d'antenne aux formations ayant obtenu une certaine faveur populaire à l'élection précédente. L'allocation d'un temps minimal à chaque parti garantirait à l'ensemble des partis enregistrés une couverture nationale minimale, quels que soient leurs moyens financiers. Le temps mis à la disposition des petits partis serait sensiblement supérieur à celui qui leur revient à l'heure actuelle et il s'inscrirait, de surcroît, aux heures de grande écoute. Cela répondrait aux préoccupations des petits partis à propos de leur non-participation aux débats télévisés des chefs ou de leur traitement dans les médias. En offrant du temps supplémentaire en fonction des votes recueillis à l'élection précédente, cette formule offrirait également une plate-forme aux partis qui jouissent de la faveur populaire. Les partis en mesure de présenter des candidats ou candidates dans au moins la moitié des circonscriptions se verraient accorder du temps supplémentaire, tout comme ceux représentés à la Chambre des communes au déclenchement des élections. Par souci d'équité envers les nouveaux partis ayant obtenu d'être représentés aux Communes, du temps supplémentaire serait accordé à tout parti n'ayant pas présenté de candidat à l'élection précédente ni reçu plus de 5 % du vote populaire, mais ayant au moins un député ou une députée.

Ces dispositions s'appuient sur une évaluation réaliste de la lutte électorale. Si nos recommandations sont adoptées, les partis sérieux seront enregistrés avant le déclenchement d'une élection. L'attribution du temps d'antenne en fonction du vote recueilli à l'élection précédente, comme cela se fait en Grande-Bretagne, assurerait aux partis jouissant d'un appui significatif d'amples possibilités de transmettre leurs messages aux électeurs et électrices. En offrant du temps d'antenne supplémentaire aux partis

enregistrés qui sont en lice dans plus de la moitié des circonscriptions, la formule offre une place légitime aux partis nationaux naissants.

Par ailleurs, cette formule assure que les partis réellement concurrentiels ont assez de temps d'antenne pour expliquer leurs vues aux électeurs canadiens, car au moins 40 % du temps total serait réparti entre les partis enregistrés ayant obtenu plus de 5 % des voix lors de l'élection générale précédente. Dans les cas où l'application de la formule produirait une part qui serait inférieure à deux segments de quatre minutes chacune, les partis n'ayant pas reçu plus de 5 % des voix à l'élection précédente auraient la possibilité de présenter un segment de quatre minutes et un autre plus court, ou un seul segment plus long. Le seuil de 5 % établit une nette distinction entre les partis qui ont un solide soutien populaire et les autres.

Les réseaux français, parce que leur auditoire potentiel est moins nombreux, sont tenus d'offrir seulement cinq émissions. Bien que certains d'entre eux, notamment la Société Radio-Canada, puissent choisir d'en offrir davantage, il reste que la répartition de ce temps relativement plus restreint exige une certaine flexibilité. Nous recommandons, par conséquent, que la même formule de base s'applique à tous les réseaux mais que la Commission électorale du Canada soit habilitée à modifier la répartition des émissions de langue française dans une optique d'équité, en tenant compte du nombre de circonscriptions disputées par chaque parti enregistré dans la zone de service des réseaux ou des services spécialisés.

Le tableau 6.25 montre la répartition du temps d'antenne gratuit entre les différents partis en 1988, ce qu'elle aurait été si la formule que nous proposons avait été en vigueur cette année-là (calculée en fonction des voix recueillies en 1984), et ce qu'elle serait aux prochaines élections (selon les résultats des élections de 1988). La répartition du temps sur le réseau de la SRC en 1988 sert d'exemple, les proportions ayant été les mêmes pour tous les réseaux. Notons toutefois qu'il est difficile de prévoir combien de partis enregistrés seront dans la course aux prochaines élections.

Pour bien comprendre le fonctionnement de la formule, examinons un exemple hypothétique. La formule prévoit un segment initial de quatre minutes pour chaque nouveau parti. Si le parti présente des candidats ou candidates dans la moitié des circonscriptions, il reçoit un deuxième segment. S'il est représenté à la Chambre des communes au moment du déclenchement d'une élection générale, il a droit à un segment additionnel. Un nouveau parti pourrait donc obtenir trois segments au maximum. Dans le cas d'un parti enregistré lors de l'élection précédente, le maximum serait de quatre. Ainsi, une formation politique n'ayant pas obtenu 5 % des suffrages pourrait néanmoins être admissible à des segments supplémentaires en fonction de ses activités entre les élections générales.

Tableau 6.25
Répartition du temps d'antenne entre les partis politiques fédéraux : formule actuelle (chiffres de 1988) et formule proposée

Parti	Temps alloué en 1988 en minutes, à la SRC	Formule proposée basée sur les résultats de 1984 en minutes[a] (segments)[b]		Formule proposée basée sur les résultats de 1988 en minutes (segments)	
Parti progressiste-conservateur	101	72	(18)	63	(15)
Parti libéral	46	42	(10)	49,5	(12)
Nouveau Parti démocratique	35	30	(7)	31,5	(7)
Parti du Canada	2	7	(2)	7	(2)
Parti de l'Héritage chrétien	2	7	(2)	7	(2)
Parti pour la République du Canada	2	7	(2)	7	(2)
Communist Party of Canada	2	7	(2)	7	(2)
Confederation of Regions Western Party	2	7	(2)	7	(2)
Parti vert	2	7	(2)	7	(2)
Parti libertarien	3	7	(2)	7	(2)
Parti nationaliste	3	7	(2)	7	(2)
Parti réformiste	2	7	(2)	7	(2)
Parti Rhinocéros	4	7	(2)	7	(2)
Parti Crédit social	2	7	(2)	7	(2)
Parti étudiant	2	7	(2)	7	(2)
Western Canada Concept	2	7	(2)	7	(2)
Western Independence Party	2	7	(2)	7	(2)
Total	214	240	(59)	242	(60)

Source : Canada, Directeur général des élections 1989; Commission royale, Direction de la recherche.

Notes : [a]La répartition a été rajustée conformément à la règle voulant que le total du temps gratuit à être réparti entre les partis n'ayant pas obtenu plus de 5 % des suffrages lors de l'élection précédente ne dépasse pas 96 minutes (40 % du total). Dans l'exemple ci-dessus, une minute a été retirée à chacun des petits partis et ajoutée au temps devant être distribué entre les partis ayant atteint le seuil des 5 % (divisé proportionnellement à leur part du vote populaire). L'objet de cette règle est de veiller à ce qu'une augmentation du nombre de partis enregistrés n'amène pas une répartition du temps telle que les partis s'étant établis comme de sérieux concurrents dans l'élection précédente ne disposent pas de suffisamment de temps pour communiquer efficacement leur position à l'électorat.

Un parti représenté à la Chambre des communes à la dissolution se verrait attribuer du temps additionnel. D'autre part, tout parti présentant des candidats et candidates dans au moins la moitié des circonscriptions se verrait accorder du temps additionnel.

[b]Dans de nombreux cas, le temps accordé à un parti enregistré ne se prête pas à une division en segments de quatre minutes. Les partis peuvent ajouter le temps restant à un autre segment ou présenter un segment plus court.

Recommandation 1.6.24

Nous recommandons :

a) que le temps d'antenne gratuit soit réparti comme suit :
1. un segment de programme à chaque parti politique enregistré;
2. un segment additionnel à tous les partis enregistrés au moment du déclenchement des élections, et qui étaient déjà enregistrés à l'élection générale précédente mais n'avaient pas obtenu 5 % des suffrages;
3. un segment additionnel à tous les partis politiques enregistrés présentant des candidats et candidates dans plus de la moitié des circonscriptions;
4. un segment additionnel à tout parti enregistré représenté à la Chambre des communes (c'est-à-dire, comptant au moins un député ou une députée) au moment de la publication du décret d'élection, mais qui n'était pas enregistré ou qui n'avait pas obtenu plus de 5 % des suffrages à l'élection générale précédente; et
5. que les segments restants soient distribués entre les partis enregistrés ayant obtenu plus de 5 % des voix à l'élection générale précédente, proportionnellement aux votes obtenus par chacun d'eux;
b) que, si le total du temps attribué aux partis n'ayant pas atteint le seuil de 5 % à l'élection précédente dépasse 40 % du total du temps disponible, les parts de ces partis soient réduites proportionnellement de façon à respecter cette limite; et
c) que, sur les réseaux de langue française, le temps soit réparti sur une base similaire à celle des autres réseaux, en tenant compte du principe de l'équité et du nombre de candidats et candidates présentés par chaque parti enregistré dans les secteurs desservis par les réseaux.

Pour assurer une gestion harmonieuse du système et favoriser une production de qualité, il y aurait lieu de nommer un producteur ou une productrice pour chaque langue officielle. Ces producteurs dirigeraient la production des émissions, prépareraient les annonces d'ouverture et de clôture ainsi que le matériel promotionnel et travailleraient de concert avec les partis et les réseaux pour produire des émissions aussi efficaces que possible. Ni la Commission électorale du Canada ni les producteurs ne seraient responsables du contenu des parts d'émission réservées aux partis, mais les producteurs seraient néanmoins disponibles pour offrir leurs conseils et leur aide. Étant donné la nature partisane des émissions, il serait

bon que la Commission électorale consulte les partis enregistrés avant de nommer les producteurs. Il serait par ailleurs préférable que ces derniers soient choisis avant le déclenchement des élections.

Recommandation 1.6.25

Nous recommandons :

a) que, pour assurer la meilleure qualité possible dans les émissions, la Commission électorale du Canada nomme un producteur ou une productrice pour chaque langue officielle, après consultation des partis politiques enregistrés; et
b) que les producteurs ou productrices encadrent la réalisation des émissions et aident les partis sur demande.

Les émissions que nous préconisons se prêteraient à une grande variété de styles. Il faudrait encourager les partis à innover et à s'engager le plus possible dans le débat. En Israël, les émissions donnent lieu à des attaques et à des contre-attaques ainsi qu'à des discussions de fond. La formule bihebdomadaire que nous proposons rendrait possible ce genre d'échanges. Citons ici le Rapport Barbeau :

> Les programmes politiques efficaces seront controversables presque par définition. Ils doivent soulever l'intérêt et la discussion du public pour pouvoir justifier leurs frais nécessairement élevés. S'ils n'atteignent pas leur but, ils sont alors inutiles aux politiciens et onéreux aux radiodiffuseurs et au public. (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 403)

Notre espoir est que ces émissions deviennent des événements marquants des campagnes électorales fédérales.

Le calendrier de diffusion des messages des partis est un aspect important à considérer. Il ne nous semble pas opportun, cependant, d'établir des règles dans l'abstrait. Étant donné que les partis pourraient très bien avoir des préférences différentes sur le plan tactique, le calendrier devrait être établi par voie de négociation entre les partis et les producteurs ou productrices. Il serait par ailleurs souhaitable que les parts d'émission présentées par chacun des partis soient échelonnées tout au long de la campagne. Faute d'une entente négociée à l'amiable, c'est la Commission électorale du Canada qui déciderait du calendrier. On pourrait aussi procéder par tirage au sort, comme cela se fait normalement pour déterminer l'ordre d'intervention dans les débats télévisés des chefs. Enfin, pour que les émissions aient la portée voulue, le calendrier de diffusion devrait être établi le plus tôt possible après le déclenchement d'une élection.

Recommandation 1.6.26

Nous recommandons :

a) que l'horaire de diffusion des segments des différents partis politiques dans le cadre des émissions gratuites soit établi par négociation entre les partis participants et les producteurs ou productrices; et,
b) que, à défaut d'entente, il soit établi par la Commission électorale du Canada.

Les émissions gratuites d'une demi-heure offriraient une bonne solution de rechange à d'autres formes de communication, comme les annonces publicitaires, de plus en plus coûteuses. Elles satisferaient également aux vœux des partis et de l'électorat qui réclament des moyens de communication directe, sans intermédiaire. Ces émissions offriraient aux partis des possibilités réelles d'exposer leur programme. La diffusion simultanée sur tous les grands réseaux assurerait un auditoire considérable à ces émissions, tandis que leur rediffusion sur la Chaîne parlementaire – et peut-être aussi sur d'autres réseaux – permettrait aux partis enregistrés de rejoindre encore plus d'électeurs et électrices.

Les débats des chefs

L'ère des débats télévisés entre les chefs de parti a été inaugurée en 1960, avec la série de débats opposant John F. Kennedy à Richard Nixon. La formule fut reprise au Canada peu après (à l'élection de 1962 au Québec et à l'élection fédérale de 1968) mais il a fallu attendre la fin des années 70 avant qu'elle ne se généralise dans les démocraties industrielles. Vers 1980, une bonne dizaine de pays en avaient fait l'expérience lors d'élections nationales (Smith 1981, 174–175) et la pratique s'est répandue encore davantage au cours de la décennie. Des télédébats ont eu lieu au cours des quatre dernières campagnes présidentielles américaines et de trois des quatre dernières élections fédérales canadiennes.

Au Canada, le premier débat télévisé entre chefs de parti a eu lieu au Québec en novembre 1962, après de longues et difficiles négociations qui ont failli ne pas aboutir. Bien qu'il ait suscité un intérêt considérable dans les autres provinces et au niveau fédéral, on ne s'est pas empressé de suivre l'exemple. Au Québec même, une longue période s'est écoulée avant qu'un autre débat ait lieu, et cela en dépit du rôle primordial que la télévision fut appelée à jouer dans la vie politique de la province (Charron 1991 CR). Néanmoins, des débats télévisés ont été organisés lors de l'élection fédérale de 1968 et de l'élection ontarienne de 1971, et ils sont devenus monnaie courante dans les années 80. Depuis, au moins un télédébat des chefs s'est déroulé dans chaque province, les derniers en date ayant eu lieu en Saskatchewan et en Colombie-Britannique en 1991. Sans être devenus systématiques, ils sont

désormais tellement courants qu'un chef de parti risque de mécontenter l'électorat s'il refuse d'y participer (Bernier et Monière 1991 CR).

Si les télédébats sont en voie d'accéder au rang d'institution, ils sont encore loin d'être codifiés. L'expérience acquise au Canada comme dans d'autres pays indique qu'à chaque élection, les partis et les radiodiffuseurs ont du mal à s'entendre sur des questions comme la date de diffusion, la formule de présentation et les règles du jeu. Bien que chaque entente prépare le terrain en principe pour les ententes subséquentes, la formule varie en fait d'une fois à l'autre. D'ailleurs, les négociations n'aboutissent pas toujours. Lorsque des débats n'ont pas lieu, c'est habituellement parce que les partis et les radiodiffuseurs n'arrivent pas à s'entendre sur l'heure, la date ou sur quelque autre modalité, ou parce qu'un des grands partis juge sa participation trop risquée. Parfois, les radiodiffuseurs reculent devant le coût. Il n'est donc pas étonnant que les débats aient suscité de nombreuses discussions et controverses, tant au Canada qu'à l'étranger.

Comme le disait Anthony Smith il y a une décennie, « la télévision a fait du débat direct ... le point culminant d'une campagne électorale; sans lui, l'électorat se sent privé d'une occasion essentielle d'éprouver les candidats » (Smith 1981, 185). Dans tous les pays dont nous avons examiné le système, les télédébats attirent un vaste public. Ils stimulent l'intérêt envers la politique, aident l'électorat à cerner les enjeux fondamentaux, font mieux connaître les partis et les chefs, et contribuent à légitimer les institutions politiques (Bernier et Monière 1991 CR). Notre recherche indique que les débats des chefs tenus en 1984 et en 1988 au Canada ont eu pour effet de mieux renseigner l'électorat, en particulier les personnes moins politisées, et de stimuler son intérêt (Barr 1991 CR). Les sondages réalisés juste après ces débats ont montré clairement qu'ils peuvent influer sensiblement sur les intentions de vote, quoique les allégeances politiques à long terme dépendent de bien d'autres facteurs (Barr 1991 CR; Clarke *et al.* 1991, 101–104). De plus, il semble que les débats télévisés aient, dans l'ensemble, un effet positif sur la façon dont l'électorat évalue tous les chefs participants (Barr 1991 CR). Une telle communication directe entre les chefs et l'électorat est donc bénéfique.

Souvent présentés comme des spectacles politiques, les télédébats attirent, dans tous les pays démocratiques, un auditoire beaucoup plus nombreux que toute autre manifestation électorale. Notre recherche a confirmé les résultats d'études antérieures : environ deux adultes sur trois ont regardé au moins l'un des débats canadiens de 1984 ou de 1988 (tableau 6.26). Non seulement les électeurs et électrices les suivent-ils, mais ils les jugent importants et utiles (Bernier et Monière 1991 CR). De fait, lorsqu'on leur a demandé quelles innovations seraient utiles à l'information de l'électorat, 78 % des répondants et répondantes à une enquête nationale ont dit souhaiter plus de débats entre les chefs, et 75 % ont préconisé plus de débats thématiques sur la Chaîne parlementaire (voir le tableau 6.15).

Tableau 6.26
Audience des débats de chefs
(en pourcentage)

Oui	64,4
Non	34,2
Ne sais pas	1,4

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Notes : *N* = 2 947.

La question était formulée comme suit : « Lors des deux dernières campagnes électorales fédérales, en 1984 et 1988, il y a eu des débats télévisés entre les chefs de parti. En avez-vous suivi au moins un ? »

Les préoccupations et les propositions du public

Toute cette question est cependant marquée par l'absence de consensus. Par exemple, des représentants et représentantes de divers partis ont suggéré que l'on inscrive dans la *Loi électorale du Canada* l'obligation de tenir au moins un télédébat des chefs à chaque élection. D'autres, notamment les représentants des médias, estiment que les débats sont des émissions d'information qu'on ne devrait pas réglementer mais plutôt laisser à la discrétion des réseaux et des partis. Des personnalités politiques se sont exprimées pour ou contre l'idée. Peter Desbarats, doyen de l'École de journalisme de l'Université Western Ontario, et d'autres avec lui, considèrent injuste qu'un parti détenant une confortable avance dans les sondages (généralement le parti au pouvoir) puisse empêcher la tenue de débats. Des porte-parole des trois grands partis nationaux ont soutenu que le processus fonctionnait bien et qu'il devrait demeurer aussi accessible que possible.

Les représentants et représentantes des médias ont été unanimes à affirmer que les journalistes sont les mieux placés pour assurer l'impartialité et l'équité des débats, et pour en déterminer la portée et la nature. La Société Radio-Canada a fait valoir ce qui suit dans son mémoire :

> Depuis toujou[illegible], ce sont les réseaux de radiodiffusion qui prennent l'initiative d'organi[illegible]er les débats des chefs, et ils négocient longtemps à l'avance avec les participants la formule à [illegible]dopter. Ils veillent particulièrement à leur impartialité, dans les principes et les faits, conscients de l'impératif de la flexibilité et de la nécessité d'une démarche dynamique qui tienne compte du droit du public d'évaluer tant les programmes des partis que l'aptitude des chefs à les expliquer et à les faire valoir, et ce dans un cadre scrupuleusement objectif. (Mémoire 1990, 12)

La SRC estime que les réseaux doivent être libres d'inviter les chefs à participer aux débats si leur parti a acquis un appui appréciable auprès du public, conformément aux pratiques passées à l'échelle fédérale et provinciale (Mémoire 1990, 13).

La place des nouveaux partis a été l'un des points les plus controversés lorsque la question a été abordée à nos audiences. Certains ont prôné la

participation des chefs de tous les partis enregistrés, alors que d'autres, craignant qu'un trop grand nombre de protagonistes ne réduise l'utilité et l'attrait des débats, souhaitent quelque autre formule d'accès à l'antenne pour les chefs des petits partis. L'idée la plus souvent avancée était d'organiser un débat distinct entre ces derniers, qui pourrait prendre la forme d'une table ronde avec traduction simultanée, ou encore d'accorder aux petits partis du temps gratuit compensatoire sous une forme ou une autre. Le chef du Parti réformiste, Preston Manning, a fait observer qu'un débat mettant en présence 10 ou 12 chefs de parti serait irréalisable et il a suggéré d'offrir une autre tribune où les leaders des autres partis pourraient se manifester à l'échelle nationale (Calgary, 22 mai 1990). Cette position a été largement appuyée au cours des audiences. On s'est aussi beaucoup interrogé sur les modalités et le moment des débats, mais sans parvenir à un consensus. Signalons néanmoins que la formule adoptée au Canada suscite des éloges à l'étranger (Bernier et Monière 1991 CR).

L'opinion publique et les débats des chefs

Notre sondage sur les attitudes des Canadiens et Canadiennes a mis en évidence un fort courant en faveur de débats obligatoires et ouverts à tous les partis. En effet, plus de la moitié des personnes interrogées étaient favorables à l'idée d'inscrire dans la Loi l'obligation d'organiser des télédébats des chefs, et presque autant souhaitaient la participation de tous les partis enregistrés (voir les tableaux 6.27 et 6.28). Parmi les répondants et répondantes au sondage réalisé par André Blais et Elisabeth Gidengil, 40 % approuvaient toutes les formes de débats, tandis que 23 % y étaient systématiquement opposés (Blais et Gidengil 1991 CR). Les avis favorables se rencontrent surtout chez les personnes peu au courant de la vie politique, pour qui les télédébats représentent une source pratique d'information, et chez les personnes plus méfiantes envers la classe politique. Le public souhaite manifestement entendre tous les partis exprimer leurs positions directement, sans intermédiaire. Des études menées dans plusieurs pays ont révélé que les débats rehaussent les connaissances du public à l'égard de la vie politique et de ses acteurs (Bernier et Monière 1991 CR).

Tableau 6.27
Opinion du public quant à l'obligation de tenir un débat télévisé entre les chefs
(en pourcentage)

La Loi devrait exiger la tenue d'un débat	
Oui	56,5
Non	40,5
Ne sais pas	3,0

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Notes : *N* = 2 947

La question était formulée comme suit : « Pensez-vous que la loi devrait exiger la tenue d'un débat télévisé entre les chefs de parti à chaque élection ? »

Tableau 6.28
Opinion du public concernant la participation des chefs de parti à un débat télévisé
(en pourcentage)

Participation des chefs de parti	
Les chefs des trois grands partis	23,3
Les chefs de tous les partis présents au Parlement	19,8
Les chefs des dix partis enregistrés	50,0
Autres combinaisons	1,8
Ne sais pas	5,1

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Notes : *N* = 2 947

Formulation de la question : « Vous savez peut-être qu'une dizaine de partis enregistrés sont généralement en lice aux élections fédérales. À votre avis, qui devrait prendre part aux débats : les chefs des *trois grands partis*, les chefs de tous les partis *représentés au Parlement*, ou les chefs de *chacun des dix* partis enregistrés ? »

L'attrait des débats télévisés ne tient pas seulement au spectacle d'intense confrontation auquel ils donnent lieu, mais aussi au fait qu'ils permettent à l'électorat de comparer les chefs directement, sans l'entremise des journalistes. Comme l'ont signalé Bernier et Monière, la particularité des débats télévisés est d'offrir aux citoyens et citoyennes une source d'information comparative directe et peu coûteuse (Bernier et Monière 1991 CR). Les télédébats renseignent, de manière immédiate et pratique, sur les priorités des principaux partis en lice et sur la personnalité de leurs chefs. Aucune autre activité électorale ne permet d'effectuer aussi rapidement et aussi facilement des comparaisons aussi poussées.

Conclusions

Vu l'utilité évidente des télédébats des chefs, nous nous sommes posés un certain nombre de questions. Faut-il obliger les radiodiffuseurs à transmettre des débats ? Faut-il contraindre les chefs de parti à y prendre part ? Faut-il déterminer, au moyen de règlements ou de lignes directrices, les personnes à inviter ou la fréquence et le moment des débats ?

Pour répondre à ces questions, il faut tenir compte de divers facteurs, notamment : la nécessité d'assurer une compétition électorale juste et équitable; les contraintes pratiques inhérentes à l'organisation de débats efficaces, intéressants et informatifs; et le droit de l'électorat à une information qui lui permette de choisir, en toute connaissance de cause, entre les partis qui ont une chance d'accéder au pouvoir.

Les débats font maintenant partie intégrante des campagnes électorales dans plusieurs pays, mais ils sont rarement réglementés. Les radiodiffuseurs ne sont nulle part tenus de retransmettre les débats des chefs, et ces derniers ne sont jamais obligés d'y participer, sauf dans l'État du New Jersey, où les candidats et candidates qui acceptent des fonds publics pour financer leur campagne sont tenus de prendre part à une série de débats (*New Jersey Statutes*, partie 19, *Elections*).

L'interprétation donnée en 1985 de la *Loi électorale* du Québec de 1984 voulait qu'un débat télévisé regroupe obligatoirement tous les chefs des partis représentés à l'Assemblée nationale ou ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés lors de la dernière élection générale (*Loi électorale* du Québec 1984, chap. 51, art. 427). Les réseaux ont proposé diverses formules susceptibles, selon eux, de soutenir l'intérêt du public mais aucune n'a fait l'unanimité des chefs de parti, si bien que nul débat n'a eu lieu. Après mûre réflexion, on retira de la Loi en 1989 les dispositions relatives aux débats des chefs (1989, chap. 1, art. 88). En somme, après une tentative timide de réglementation en cette matière, l'Assemblée nationale a décidé de laisser les débats à la discrétion des réseaux et des partis (Bernier et Monière 1991 CR).

Considérés aujourd'hui comme un élément important des campagnes, les débats ont évolué sans réglementation directe. En les réglementant, on pourrait certes assurer leur utilité à court terme pour l'électorat, mais au détriment de la capacité d'ajustement aux techniques nouvelles et aux circonstances particulières des campagnes. Le journalisme sait s'adapter à l'apparition d'un nouveau parti national ou d'un parti régional influent, mais il est difficile de conférer une telle souplesse à un cadre réglementaire.

Nous appuyons les principes généraux exposés dans les lignes directrices du CRTC :

> Dans le cas des soi-disant « débats », il peut se révéler peu pratique d'inclure tous les partis ou candidats rivaux dans la même émission. Toutefois, si ce genre d'émission est présenté, il faut faire place à tous les partis et candidats, même si cela exige la diffusion de plus d'une émission. (CRTC 1988, 13)

Bernier et Monière proposent d'offrir aux chefs de parti qui ne sont pas invités aux débats principaux l'occasion de participer à une émission axée sur leurs partis, qui pourrait se présenter sous la forme d'une table ronde où des journalistes leur poseraient des questions (Bernier et Monière 1991 CR). Par souci d'une couverture juste et équitable, les réseaux devraient songer à cette possibilité comme moyen d'élargir l'éventail des questions abordées au cours de la campagne.

Malgré la valeur indiscutable des télédébats des chefs dans les démocraties modernes, il existe de bonnes raisons pour qu'ils soient si rarement réglementés. En effet, il faudrait élaborer pour cela un cadre juridique détaillé ou déléguer les pouvoirs à quelque organisme de réglementation. Pareil régime, avec ses exigences en matière de diffusion, ses règles de sélection des participants et sa formule de présentation rigide, nuirait à la souplesse et à l'évolution des débats. Ces derniers sont devenus une institution en l'absence de réglementation, et nous sommes persuadés qu'ils continueront d'évoluer selon les intérêts et les préoccupations conjugués des réseaux, des partis et de l'électorat. Certes, il se pourrait qu'aucun débat n'ait lieu pendant une campagne donnée ou que de nouveaux partis se

sentent injustement exclus. En revanche, c'est en laissant les coudées franches aux réseaux et aux partis que l'on favorisera l'adaptation la plus rapide à l'évolution du contexte politique.

Les négociations préalables à la tenue des débats des chefs ont toujours été difficiles et délicates sur le plan politique. La divergence des intérêts des partis et des réseaux augmente le risque d'échec. Les pourparlers sont souvent longs et ardus, et parfois échouent. Dans bien des pays, les négociations interminables et le risque d'échec ont amené de nombreux observateurs à préconiser des règles définies (Bernier et Monière 1991 CR). Plusieurs intervenants et intervenantes, dont certains avaient été parties prenantes à de telles tractations, nous ont indiqué qu'il serait utile qu'une personne neutre préside les négociations. Les partis et les réseaux devraient s'entendre sur un nom à cet effet dans les cinq jours suivant le déclenchement des élections.

Nous sommes convaincus de la valeur des télédébats des chefs, et nous pressons les réseaux et les partis de tout mettre en œuvre pour en présenter. Ces débats devraient être accessibles au plus grand nombre de Canadiens et Canadiennes, y compris les personnes malentendantes. Il faut donc prévoir le sous-titrage codé et l'interprétation gestuelle. Si l'on veut assurer le caractère juste et équitable du processus électoral, il faut que les chefs de *tous* les partis enregistrés aient l'occasion d'exprimer leur point de vue sur les ondes des médias électroniques. Nos recommandations concernant le temps d'antenne gratuit vont dans ce sens.

Recommandation 1.6.27

Nous recommandons :

a) que la *Loi électorale du Canada* n'impose pas la tenue de débats télévisés entre les chefs de parti;
b) que les réseaux et les partis continuent d'en négocier les modalités, sous réserve des règlements et des lignes directrices du CRTC;
c) que les partis et les réseaux choisissent une personne pour présider leurs négociations dans les cinq jours suivant le déclenchement des élections; et
d) que ces débats soient diffusés avec sous-titrage codé et interprétation gestuelle.

La publicité gouvernementale en période électorale

Certains estiment qu'en contrôlant la publicité gouvernementale, le parti au pouvoir détient un avantage injuste sur ses concurrents. Cette préoccupation a déjà été exprimée au niveau fédéral. Par exemple, le *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale du Canada* recommandait l'adoption de nouvelles dispositions pour restreindre la publicité gouvernementale en période électorale (Canada, Bureau du Conseil privé 1986, 18).

La seule disposition de la *Loi électorale* en cette matière est le paragraphe 48(1), qui rend coupable d'une infraction quiconque, agissant au nom d'un parti politique enregistré, « fait obtenir la publication dans une publication du gouvernement de documents qui favorisent ou contrecarrent un parti enregistré en particulier ou un candidat en particulier, ou y consent ».

Deux provinces, la Saskatchewan et le Manitoba, limitent beaucoup plus rigoureusement la publicité gouvernementale en période électorale. La Saskatchewan interdit à tous les conseils, ministères, commissions et organismes du gouvernement ainsi qu'aux sociétés d'État de publier de quelque façon que ce soit pendant cette période tout renseignement ou détail sur leurs activités propres, sauf s'il se produit une situation d'urgence où l'intérêt public en exige la publication (*Election Act*, art. 229). Cette mesure, adoptée dans les années 70, n'a suscité ni controverses ni difficultés administratives. Le gouvernement de la Saskatchewan, dans le cadre de lignes directrices internes, donne des exemples d'activités courantes exemptées de l'interdiction et rappelle à la fonction publique qu'il importe d'interpréter avec rigueur l'expression « situation d'urgence » utilisée dans la loi.

La *Loi sur le financement des campagnes électorales* du Manitoba contient une disposition semblable, qui se lit comme suit :

> **56(1)** Les ministères du gouvernement du Manitoba et les organismes gouvernementaux ne peuvent d'aucune façon :
>
> a) publier des renseignements concernant leurs programmes ou activités ou faire de la publicité à l'égard de ces renseignements durant une période électorale d'élections générales;
>
> b) publier des renseignements concernant leurs programmes ou activités ou faire de la publicité à l'égard de ces renseignements durant une période électorale d'élection partielle dans une circonscription électorale,
>
> sauf :
>
> c) en continuation de publications ou d'annonces antérieures concernant leurs programmes permanents;
>
> d) pour solliciter des demandes d'emploi auprès d'eux;
>
> e) lorsque la publication ou l'annonce est exigée par la loi;
>
> f) lorsque le directeur général des élections estime que la publication ou l'annonce est nécessaire à la conduite d'une élection.

Selon la loi manitobaine, toute personne convaincue qu'il y a eu violation de cette règle peut déposer une plainte auprès du directeur général des élections. Celui-ci doit fournir le détail de toutes les plaintes fondées dans son rapport annuel au président de l'Assemblée législative.

Le parti au pouvoir est perçu comme détenant un avantage injuste parce qu'il a accès aux fonds publics. En conséquence, il importe d'adopter des mesures appropriées pour assurer le caractère juste et équitable du processus électoral en tenant compte de cette perception.

Recommandation 1.6.28

Nous recommandons que toute la publicité gouvernementale fédérale en période électorale soit assujettie aux règles suivantes :

a) aucun ministère ou agence du gouvernement du Canada ni aucune société de la Couronne ne peut, pendant la période électorale, publier de quelque façon que ce soit des renseignements sur ses programmes ou activités ou faire de la publicité à leur sujet dans la région où a lieu l'élection sauf :
1. pour donner suite à des publications ou des annonces antérieures concernant ses programmes permanents;
2. pour solliciter des demandes d'emploi ou pour lancer des appels d'offres de biens ou de services;
3. lorsque la publication ou l'annonce est exigée par la loi; ou
4. lorsque la Commission électorale du Canada estime que la publication ou l'annonce est nécessaire à la conduite d'une élection; et
b) sur réception de toute plainte, la Commission électorale devra examiner la présumée violation, enquêter sur l'affaire si elle le juge nécessaire et, le cas échéant, rendre une « ordonnance de cesser et de s'abstenir ».

NOTES

1. En juin 1972, des membres du comité organisateur de la campagne de Richard Nixon ont été surpris en train de cambrioler les bureaux du comité démocrate national. L'enquête a révélé d'importantes violations de la loi électorale, notamment des cotisations illégales versées par des entreprises et des ressortissants étrangers, des contributions en espèces et des irrégularités dans les déclarations. Les révélations des médias et les enquêtes du Congrès ont abouti à la démission du président Nixon (Mutch 1991 CR).

2. L'accusé, D.V. Roach, était président du syndicat des employés de la Société de logement de l'Ontario, affilié au Syndicat canadien de la fonction publique (section 767).

3. Un sondage Gallup mené en 1949 avait révélé que 78 % des personnes ayant exprimé une opinion à ce sujet souhaitaient que les dépenses de chaque parti soient limitées pendant les campagnes électorales; en 1972, ce pourcentage était passé à 84 % (Gallup 1972).

4. Lors d'une élection partielle, Brian Risdon avait distribué une brochure dans laquelle il accusait le candidat David Crombie d'avoir fait preuve de malhonnêteté lorsqu'il était maire de Toronto en le congédiant de son poste d'inspecteur-plombier, en 1977. On pouvait y lire : « Crombie a menti... Est-ce ce genre d'homme que vous voulez comme député ? Reconnu coupable

d'avoir fait des dépenses électorales non autorisées, Brian Risdon a été condamné à une amende de 50 $. En 1981, la firme Publicis communicateur conseil a été reconnue coupable d'avoir commandité six panneaux-réclames pendant l'élection générale de 1980, dans la circonscription de Langelier. Les panneaux portaient l'inscription « Oui à Trudeau ». La firme a plaidé coupable et a dû payer une amende de 600 $. Voir la note 2 pour les faits concernant l'affaire *Roach*.

5. En 1988, Grant MacLaren a brigué l'investiture d'un parti dans la circonscription de Vancouver-Sud après le déclenchement des élections. Il commanda de la publicité pour une valeur de 4 477 $ dans cinq journaux communautaires distribués gratuitement. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a jugé que M. MacLaren n'avait pas enfreint l'article 214, et ce pour les motifs suivants : selon les lignes directrices d'Élections Canada, la limite fixée dans l'article en question ne vise que les avis diffusés dans les médias électroniques ou par la presse. Aux fins de l'article 213 de la Loi, on estime que la presse (terme qui n'est pas défini dans la Loi) englobe les « publications périodiques »; cependant, comme la définition de cette expression donnée dans la Loi précise qu'il s'agit de documents « imprimés en vue de leur vente », et comme les journaux communautaires sont gratuits, l'article 214 ne s'applique pas (*R. c. Maclaren* 1991).

6. Les comptes de mots que nous mentionnons ici nous ont été gracieusement fournis par la Société Radio-Canada. Ils sont donnés à titre indicatif, en l'absence de données comparables pour les autres réseaux. La longueur des extraits sonores est estimée sur la base de trois mots par seconde dans les bulletins de nouvelles, chiffre qui fait consensus. La SRC a estimé que le débit moyen des animateurs de son émission *Commentary* était de 2,2 mots par seconde. Toutefois, l'émission a adopté un style de présentation plus lent que le débit habituel des nouvelles télévisées, notamment celui des entrevues et des conférences de presse. La moyenne de trois mots à la seconde apparaît donc réaliste.

7. Le CRTC ne tient pas de dossier sur les plaintes, dont la plupart lui parviennent par téléphone, ni sur leur résolution. Selon son Contentieux, il y a eu une ou deux plaintes par jour au cours des récentes campagnes, comparativement à 15 à 20 dans les années 70. Cette baisse serait attribuable au fait que radiodiffuseurs et candidats sont plus au fait des règlements. La quasi-totalité des plaintes proviennent de candidats ou candidates.

8. Selon l'Étude électorale canadienne de 1988, les publicités télévisées diffusées par les trois grands partis traitaient largement des enjeux électoraux, particulièrement de l'Accord du libre-échange mais aussi d'autres questions. Même si l'on mettait l'accent sur les chefs de parti et que les messages avaient tendance à devenir plus négatifs à mesure que la campagne avançait, les annonces ont néanmoins donné une image claire des priorités des différents partis (Johnston *et al.* 1991, 4:14–17).

9. Si l'on se fie aux tendances récentes en matière de radiodiffusion, les émissions politiques gratuites ont des chances raisonnables de plaire au public. Alors que l'auditoire des différents réseaux nord-américains est en baisse, les émissions d'information et d'affaires publiques ont enregistré des

hausses d'auditoire importantes au Canada. La part de l'auditoire des émissions canadiennes a augmenté de près de 30 % entre 1984–1985 et 1988–1989, principalement grâce à la popularité des émissions d'information. Celles-ci ont compté pour 41 % de l'écoute aux heures de grande écoute pendant la saison 1988–1989 (Ellis 1991, 26–33). Une récente étude sur les médias de la firme Environics indique que cette tendance va vraisemblablement se poursuivre (Adams 1991). Si les partis utilisent à bon escient le temps qui leur est accordé, il semble probable qu'ils attireront un nombre important d'électeurs et électrices désireux de connaître les priorités des partis.

10. La télévision est le média dominant, non seulement à cause de son attrait mais aussi à cause de sa structure. Johnston et ses collègues affirment à ce sujet : « Si un parti vise à diriger – ou à rediriger – une campagne nationale, il n'a d'autre choix que de passer par la télévision. C'est le seul média suffisamment centralisé pour avoir une incidence unidirectionnelle sur l'ensemble de l'électorat [Johnston *et al.* 1991, 4:4].»

7

LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS L'INTÉGRITÉ DU PROCESSUS ÉLECTORAL

INTRODUCTION

LES CANADIENS ET CANADIENNES n'auront la conviction intime que leurs droits démocratiques sont protégés que si la confiance dans l'intégrité du processus électoral prévaut. Pour cela, le public doit notamment être assuré : (1) que le processus électoral n'est exposé à aucun abus d'influence par le biais des dons consentis aux candidats et candidates et aux partis politiques; (2) que les politiques et les pratiques des médias dans la couverture des élections et la diffusion de la publicité politique ne permettent aucune manipulation des électeurs; et (3) que le scrutin est administré de manière indépendante et impartiale, et la *Loi électorale du Canada* appliquée de façon efficace et raisonnable.

La Loi et les pratiques électorales doivent répondre aux préoccupations du public, particulièrement à propos des problèmes qui sont une source de scepticisme à l'égard du système actuel. La foi du public dans l'intégrité du processus électoral requiert, dans une certaine mesure, l'intervention de l'État. Cela n'implique pas, cependant, que toutes les activités doivent être réglementées ni que tous les mécanismes actuels soient déficients.

Dans certains cas, il faut trouver un juste équilibre entre la confiance nécessaire des citoyens et citoyennes dans l'intégrité du processus électoral et la préservation légitime des droits démocratiques. Or, cette dernière exclut l'intervention massive, et parfois même toute intervention, de l'État. Ainsi, l'approche la plus efficace pourra exiger que seulement certains aspects du système soient réglementés alors que d'autres ne le seraient pas. En cherchant à renforcer la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral, il convient de n'adopter que les règlements et mécanismes électoraux nécessaires à l'atteinte des objectifs visés.

LA TRANSPARENCE

L'impératif de la divulgation

La confiance du public dans l'intégrité du système électoral passe par la divulgation complète des dépenses et des dons électoraux. La transparence et l'obligation de rendre des comptes sont essentielles à un régime politique

intègre. La divulgation complète et prompte des renseignements contribue à lever les soupçons que peuvent inspirer les activités financières des candidats et candidates et des partis. Comme un porte-parole de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec l'a affirmé à la Commission au cours de ses audiences : « Il est du plus haut intérêt pour le public de savoir quelles sont les influences derrière ces partis qui dirigent les destinées du pays [Québec, 30 avril 1990]. »

La transparence est également indispensable à l'application des lois régissant le financement politique. Sans la pleine divulgation des dépenses électorales, il serait impossible de faire respecter les limites en la matière. De même, la divulgation de ces dépenses contraint les partis, ainsi que les candidats et candidates, à rendre compte de l'emploi des fonds qu'ils reçoivent directement ou indirectement du Trésor public.

Comme le montant et la source des dons politiques sont rendus publics, il est moins facile pour de gros bailleurs de fonds d'exercer une influence abusive sur les élus et élues. Par ailleurs, les candidats et les partis risquent moins d'accepter des contributions qui les feraient paraître redevables envers certains donateurs. La transparence, dans ce domaine, demeure un des meilleurs gages d'honnêteté.

La législation actuelle en matière de divulgation

Le principe de la divulgation a été inscrit pour la première fois dans la législation électorale fédérale en 1874. La *Loi électorale fédérale* promulguée cette année-là exigeait que l'agent officiel d'un candidat remette une déclaration de dépenses électorales au directeur du scrutin dans les deux mois suivant l'élection. Les contrevenants étaient passibles d'une amende de 20 $ pour chaque jour de retard. Cette loi fut modifiée en 1908 par l'ajout d'une disposition exigeant que l'agent officiel produise une déclaration détaillée de tous les dons électoraux qu'il avait reçus sous forme de versements, de prêts, de dépôts ou de promesses d'argent. La *Loi électorale fédérale* de 1920 exigea en plus que l'agent déclare les noms de tous les donateurs. Toutefois, ces déclarations n'avaient pas besoin d'être certifiées exactes et personne n'était responsable de leur vérification. En outre, personne n'était spécifiquement chargé de vérifier qu'elles soient produites, sauf qu'un député ne pouvait occuper son siège avant que ce ne soit fait. En moyenne, 48 % des candidats et candidates non élus ont omis de produire leur déclaration à la suite des six élections qui ont eu lieu de 1962 à 1974 inclusivement (d'après Seidle 1980, 149).

La *Loi sur les dépenses électorales* de 1974 étendit les exigences de divulgation aux partis politiques enregistrés et renforça les règles déjà applicables aux candidats et candidates. Les partis doivent maintenant remettre un rapport annuel vérifié de leurs recettes et dépenses (autres que les dépenses électorales) au directeur général des élections dans les six mois suivant la fin de l'année. Ce rapport doit indiquer les noms de tous les particuliers, sociétés, syndicats et autres organisations ayant versé plus de 100 $ au parti pendant l'année, de même que le montant total des dons reçus de chaque

donateur. Il doit aussi faire état des dépenses d'exploitation du parti au cours de l'exercice.

Après une élection générale, les partis enregistrés ainsi que les candidats et candidates doivent déposer des rapports postélectoraux vérifiés. Les rapports des partis doivent être produits dans les six mois suivant le scrutin et indiquer en détail les dépenses engagées au cours de la période électorale. Seuls sont visés les déboursés répondant à la définition légale de « dépenses d'élection », les dons et autres dépenses étant indiqués dans les rapports annuels des partis. Les rapports des candidats, exigibles quatre mois après l'élection, doivent présenter toutes les dépenses électorales du candidat, ses frais personnels et autres dépenses de campagne, de même que le montant total des sommes et la valeur commerciale des biens et services que le candidat a reçus pour sa campagne. Ils doivent aussi préciser la provenance et le montant de toutes les contributions totalisant plus de 100 $ reçues au cours de la période électorale.

Les rapports remis au directeur ou à la directrice du scrutin sont mis à la disposition du public pendant six mois, et des résumés des dépenses électorales et personnelles des candidats et candidates sont publiés dans la presse locale. Après chaque élection générale, le directeur général des élections publie traditionnellement un résumé des rapports des partis et des candidats (bien que la Loi ne l'exige pas). En plus, il distribue chaque année une compilation des rapports annuels des partis enregistrés, qui comprend, pour chaque parti, les noms de tous les donateurs ayant versé plus de 100 $ au total, ainsi que le montant de leurs dons.

La divulgation constitue ainsi un principe central du cadre réglementaire fédéral en matière de financement des partis et des campagnes électorales. Ce principe reste fondamental, mais certaines mesures s'imposent pour en assurer une application plus efficace.

L'élargissement de la divulgation

À l'heure actuelle, les associations de circonscription des partis n'ont pas de véritable statut officiel selon la *Loi électorale du Canada*. L'article 232 stipule que le candidat ou la candidate d'un parti enregistré doit transférer tout excédent après une élection « à une organisation ou association locale des membres du parti dans la circonscription du candidat ou à l'agent enregistré du parti » et que les autres candidats doivent remettre tout excédent au Receveur général. Mais l'expression « organisation ou association locale » n'est définie nulle part dans la Loi et les fonds transférés ne sont pas sujets à divulgation[1].

Néanmoins, à d'autres égards, les activités financières des associations de circonscription sont reliées à des aspects importants du cadre réglementaire actuel. Premièrement, l'excédent que les candidats et candidates versent aux associations peut provenir en partie de fonds publics reçus directement au titre du remboursement de dépenses électorales, ou indirectement sous la forme de crédits d'impôt pour contributions politiques. Deuxièmement, les associations financent souvent la campagne d'aspirants à l'investiture

ou les activités préélectorales de candidats. Les versements d'une association à l'agent officiel d'un candidat, une fois l'élection déclenchée, doivent être déclarés, au même titre que la source originelle de tout don supérieur à 100 $. Mais la pleine transparence est difficile à atteindre, car il est souvent difficile, sinon impossible, de se conformer à cette dernière prescription. Troisièmement, les associations locales jouent un rôle dans la collecte de fonds entre les élections. Si un donateur ou une donatrice souhaite un reçu d'impôt, celui-ci est établi par le parti enregistré, et la source ainsi que le montant de tout don supérieur à 100 $ doivent être divulgués dans le rapport annuel de ce dernier. Mais si le donateur ne demande pas de reçu, le don va à l'association sans aucune divulgation, même s'il dépasse 100 $.

Une enquête effectuée auprès des présidents et présidentes d'associations de circonscription montre que les excédents postélectoraux des candidats et candidates vont généralement aux associations locales (Carty 1991a CR). En effet, 67 % des répondants ont indiqué que l'excédent allait aux comptes généraux de l'association, et 28 % à son compte en fiducie[2]. L'enquête comportait la question suivante : Quel est le montant des fonds dont votre association dispose actuellement ? Seize pour cent des répondants l'ont chiffré entre 10 000 $ et 24 999 $, 8 % entre 25 000 $ et 49 999 $, et 1 % à plus de 50 000 $. Il est donc évident que certaines associations ont accumulé des réserves financières importantes.

Parce que les associations de circonscription échappent à la législation actuelle, il est impossible de se faire une idée exacte du montant des fonds dont elles disposent ou de leurs activités financières courantes. Il importe de remédier à cette lacune, sinon elle finira par miner la confiance du public dans des éléments du système réglementaire qui fonctionnent généralement bien, et qui contribuent à l'intégrité de la démocratie électorale au Canada.

Une transparence financière accrue

Vu le caractère limité des dispositions actuelles régissant la divulgation financière, plusieurs mesures pourraient contribuer à rendre le système plus utile et plus accessible. Pour être efficace, un mécanisme de divulgation doit tenir compte à la fois de l'intérêt des renseignements divulgués et de la manière dont ils sont présentés. Les données doivent en effet être organisées de manière compréhensible et accessible.

Elles doivent aussi être produites en temps utile. Or, aujourd'hui, un don à un parti politique peut rester invisible aux yeux du public pendant dix-huit mois; une contribution faite en janvier 1990, par exemple, n'aurait pas eu à être déclarée avant juillet 1991. Deux facteurs expliquent ce long délai : (1) le rapport couvre une période de douze mois; et (2) six mois peuvent s'écouler entre la fin de l'exercice visé et la date limite du dépôt du rapport au directeur général des élections; or, à toutes fins utiles, l'ensemble des rapports des partis ne peut être rendu public avant cette date.

Une façon de diminuer ce délai consisterait à réduire la durée de la période couverte. D'autres gouvernements exigent des rapports à intervalles

plus rapprochés. Aux États-Unis, partis et candidats doivent soumettre deux rapports dans les années non électorales, quatre en année électorale et davantage encore juste avant et juste après le scrutin. Au Nouveau-Brunswick, les partis enregistrés et les associations de circonscription doivent présenter des états financiers complets tous les six mois. Il importe néanmoins de trouver un juste équilibre entre le fardeau administratif et financier imposé aux partis et aux candidats et le besoin d'une divulgation plus prompte. Il convient donc d'exiger une déclaration plus fréquente des contributions, tout en continuant d'exiger le dépôt, une fois l'an, d'un rapport vérifié complet couvrant toutes les activités financières de l'année.

Recommandation 1.7.1

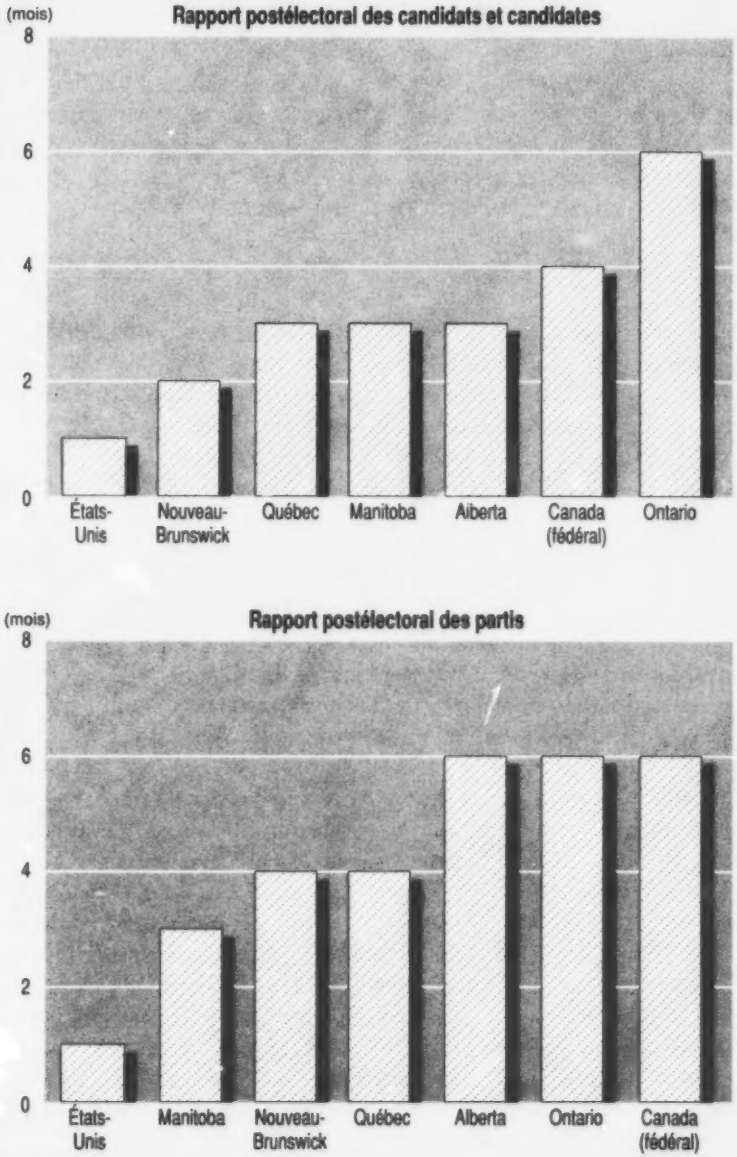
Nous recommandons que les partis politiques enregistrés et les associations de circonscription enregistrées déposent un rapport non vérifié des dons reçus pendant les six premiers mois de l'année ainsi qu'un rapport vérifié complet de leurs activités financières pour l'ensemble de l'année.

Plusieurs provinces canadiennes fixent des délais de trois ou quatre mois pour le dépôt des rapports (voir les figures 7.1 et 7.2). Les candidats et candidates aux élections fédérales doivent maintenant produire leur rapport postélectoral quatre mois après le scrutin. Compte tenu de l'expérience au niveau provincial et de la généralisation de l'informatique depuis l'adoption des règles en 1974, le délai de six mois actuellement accordé aux partis est excessif. Combinée à la déclaration des dons deux fois l'an, une échéance de trois mois serait raisonnable et assurerait une divulgation beaucoup plus rapide.

En ce qui concerne les rapports exigés à l'étape des mises en candidature, tous les aspirants et aspirantes à l'investiture seront obligés, en vertu des règles adoptées par les partis, de présenter un rapport préliminaire de leurs dépenses et de leurs recettes au plus tard le jour de l'assemblée d'investiture. Nous proposons en outre qu'ils présentent un rapport final à la Commission électorale du Canada dans le mois suivant l'assemblée. L'origine de tous les dons totalisant 250 $ ou plus devrait y être indiquée. Toutefois, si l'assemblée avait lieu en période électorale, ou si la date limite du rapport à la Commission électorale se situait à l'intérieur de cette période, il pourrait s'avérer difficile pour le candidat ou la candidate officiel de respecter les délais prescrits. Dans de tels cas, le rapport d'investiture pourra être produit en même temps que le rapport postélectoral.

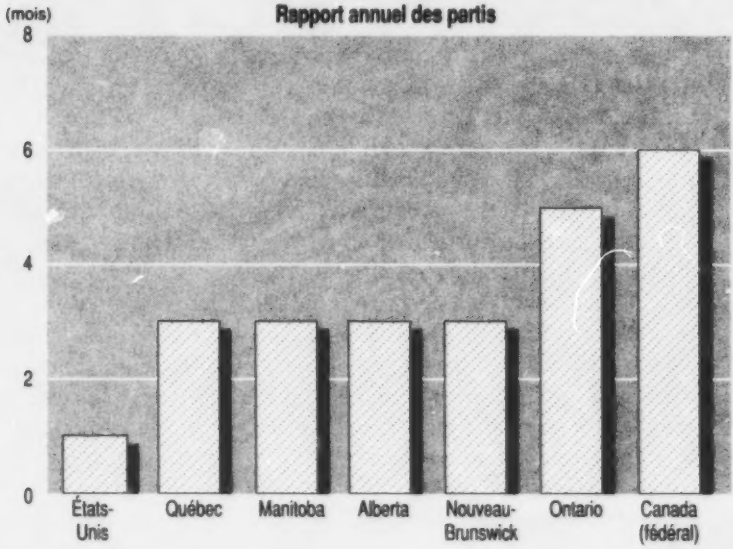
Il conviendrait de poser des exigences semblables pour les candidats et candidates à la direction des partis. Les règles administrées par les partis eux-mêmes les obligeront à produire un rapport préliminaire au plus tard la veille du vote à la direction. Mais en outre, ils devraient être tenus de soumettre un rapport final à la Commission électorale dans les trois mois suivant le vote.

Figure 7.1
Comparaison des délais entre l'élection et la date limite des rapports



Source : États-Unis, *Federal Election Campaign Act* (1971); Nouveau-Brunswick, *Loi sur le financement de l'activité politique* (1978); Québec, *Loi électorale* (1989); Manitoba, *Loi sur le financement des campagnes électorales* (1985); Alberta, *Election Finances and Contriuutions Disclosure Act* (1978); Canada, *Loi électorale du Canada* (1970); Ontario, *Loi de 1986 sur le financement des élections*.

Figure 7.2
Comparaison des délais entre la fin de la période visée et la date limite du rapport



Source : États-Unis, *Federal Election Campaign Act* (1971); Nouveau-Brunswick, *Loi sur le financement de l'activité politique* (1978); Québec, *Loi électorale* (1989); Manitoba, *Loi sur le financement des campagnes électorales* (1985); Alberta, *Election Finances and Contributions Disclosure Act* (1978); Canada, *Loi électorale du Canada* (1970); Ontario, *Loi de 1986 sur le financement des élections*.

Figure 7.3
Comparaison des renseignements déclarés

Pays ou province	Nom	Montant	Adresse	Date	Employeur	Profession
Canada (fédéral)	X	X				
Alberta	X	X	X			
Manitoba	X	X	X			
Québec	X	X	X			
Nouveau-Brunswick	X	X	X	X		
Ontario	X	X	X	X		
États-Unis	X	X	X	X	X	X

Sources : États-Unis, *Federal Election Campaign Act* (1971); Nouveau-Brunswick, *Loi sur le financement de l'activité politique*, (1978); Québec, *Loi électorale* (1989); Manitoba, *Loi sur le financement des campagnes électorales* (1985); Alberta, *Election Finances and Contributions Disclosure Act* (1978); Canada, *Loi électorale du Canada* (1970); Ontario, *Loi de 1986 sur le financement des élections*.

Recommandation 1.7.2

Nous recommandons :

a) que tous les rapports financiers exigés des partis politiques enregistrés, des associations de circonscription enregistrées et des candidats et candidates aux élections soient soumis à la Commission électorale du Canada au plus tard trois mois après la fin de la période visée ou après l'élection;
b) que les aspirants et aspirantes à l'investiture soient tenus de présenter à la Commission électorale du Canada, au plus tard un mois après l'assemblée d'investiture, un rapport de leurs dépenses et des dons reçus durant la période de mise en candidature, sauf pour le candidat ou la candidate officiel si l'assemblée a lieu durant la période électorale ou si la date limite du rapport tombe à l'intérieur de cette période, auquel cas l'échéance coïncidera avec la date limite de production du rapport postélectoral; et
c) que les candidats et candidates à la direction des partis enregistrés soient tenus de présenter à la Commission électorale du Canada un rapport final de leurs dépenses et de leurs recettes au plus tard trois mois après le jour du vote.

Pour produire les effets escomptés, la divulgation doit être suffisamment complète pour permettre de déterminer l'identité des donateurs, qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises, de syndicats ou d'autres organisations. Lorsque plusieurs individus portent le même nom de famille ou que la raison sociale d'une compagnie est un numéro, il est impossible de connaître avec certitude l'identité du bailleur de fonds. Il importe donc de faire l'équilibre entre le droit du public à l'information et le droit à la vie privée. Comme le montre la figure 7.3, le gouvernement canadien exige des renseignements moins détaillés sur les dons que ne le font beaucoup de provinces ou les États-Unis.

Le *Federal Election Campaign Act* américain interdit l'usage des listes de donateurs à des fins de sollicitation ou de vente. C'est pourquoi on ajoute des renseignements factices aux listes afin de détecter tout usage frauduleux. Si des envois postaux sont reçus aux adresses factices, une enquête sur l'usage de ces listes peut être entamée (Young 1991b CR). Pour prévenir tout abus, la *Loi électorale du Canada* devrait prévoir un mécanisme similaire.

Recommandation 1.7.3

Nous recommandons :

a) pour les dons sujets à déclaration :

1. que les donateurs et donatrices fournissent leur adresse complète (numéro et rue, ville ou municipalité, province et code postal) ainsi que la date de leur contribution;
2. que les compagnies à numéro révèlent, soit le nom sous lequel elles sont inscrites auprès des autorités provinciales, soit le nom figurant sur leur papier à en-tête, soit encore les noms de leurs administrateurs tels qu'inscrits auprès de Consommation et Corporations Canada; et
3. que les partis enregistrés, les associations de circonscription enregistrées, les aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi que les candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti soient tenus de faire tout leur possible pour rassembler ces renseignements;

b) que l'emploi, à des fins non électorales, des renseignements divulgués soit interdit; et

c) qu'il soit permis d'ajouter des noms et adresses factices aux listes de donateurs et donatrices afin de confondre les contrevenants et contrevenantes à l'interdiction énoncée au point b).

La *Loi électorale du Canada* exige que les partis déclarent chaque année la provenance et le montant total de tous les dons supérieurs à 100 $. Ce seuil est resté inchangé depuis 1974, alors que cette somme équivaut aujourd'hui à quelque 300 $. Deux provinces ont un seuil supérieur : le Manitoba, avec 250 $, et l'Alberta, avec 375 $. Il conviendrait d'actualiser la loi fédérale, tout en préservant la raison d'être initiale du seuil, qui est de concilier les impératifs de confidentialité et de transparence. La confidentialité revêt une importance particulière pour certains partis à caractère idéologique, dont les partisans pourraient renoncer à faire des contributions même relativement faibles si leur nom était divulgué. Par ailleurs, le relèvement du seuil au niveau fédéral n'empêcherait pas le public d'être informé des dons suffisamment importants pour avoir une incidence politique.

Recommandation 1.7.4

Nous recommandons :

a) que les partis politiques enregistrés et les associations de circonscription enregistrées déclarent tous les dons totalisant 250 $ ou plus et provenant d'une même source au cours d'une année;

b) que les aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi que les candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti déclarent tous les dons totalisant 250 $ ou plus et provenant d'une même source au cours de la période couverte par leur rapport; et

c) que la Commission électorale du Canada révise ce seuil tous les cinq ans.

L'exactitude des données est manifestement importante dans tout système de divulgation. Bien que la *Loi électorale du Canada* exige maintenant que les rapports des partis et des candidats et candidates fassent l'objet d'une vérification comptable, les vérificateurs ne sont pas tenus d'attester que les livres ont été tenus conformément aux principes comptables généralement reconnus. Les vérificateurs n'ont donc pas le mandat de procéder à une vérification complète. Nous estimons cependant, comme l'Institut canadien des comptables agréés, que les états financiers devraient être préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus (voir, par exemple, le *Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés*, ICCA 1991). Cela dit, des exigences moins lourdes devraient être prévues dans le cas des candidats, des associations, des aspirants à l'investiture, des candidats à la direction et des partis politiques dont l'activité financière est restreinte. Nous recommandons ainsi au chapitre 6 du volume 2 et au volume 3 qu'un rapport sommaire non vérifié puisse être produit lorsque les dépenses et les recettes des participants mentionnés ci-dessus sont toutes deux inférieures à 5 000 $ durant la période visée.

Afin d'assurer une transparence complète, les associations enregistrées ainsi que les candidats et candidates à la direction d'un parti devraient être tenus de produire des rapports vérifiés, au même titre que les partis et les candidats. Comme nous le recommandons aussi au chapitre 6 du volume 2, ces rapports n'auraient pas à être vérifiés dans les cas où les dépenses et les recettes sont toutes deux inférieures à 5 000 $ durant la période visée.

Recommandation 1.7.5

Nous recommandons que, dans le cadre de tous les rapports exigés d'eux par la *Loi électorale du Canada*, les partis politiques enregistrés, les associations de circonscription enregistrées ainsi que les candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti déposent des états financiers préparés et vérifiés conformément aux principes et aux normes de comptabilité et de vérification généralement reconnus.

Pour que la divulgation soit pleinement efficace, les données doivent être présentées sous une forme aisément accessible, compréhensible et utilisable. L'expérience de la Federal Election Commission des États-Unis, du New York City Campaign Finance Board, du Registre canadien des lobbyistes et d'autres organismes semblables tend à montrer que si les renseignements financiers des partis et des candidats fédéraux étaient disponibles sous une forme plus accessible, telle que des banques de données en direct, ils susciteraient un plus grand intérêt ainsi que des analyses plus approfondies

(Young 1991b CR). Dans son rapport à la Commission, le Groupe de travail de la profession comptable conclut : « Il est parfaitement possible d'élaborer un système informatique susceptible de faciliter la préparation et la transmission des rapports financiers exigés dans le contexte des élections [Canada, Commission royale 1991a, partie 5, 9]. » En conséquence, la Commission électorale devrait élaborer des méthodes permettant la transmission informatisée des déclarations financières régulières et postélectorales.

Recommandation 1.7.6

Nous recommandons :

a) que les renseignements sur les dons soient disponibles sous forme informatisée et lisible par machine et que, sur papier, ils soient présentés en ordre alphabétique, par catégorie de donateurs et donatrices et par province; et
b) que la Commission électorale du Canada instaure des mécanismes permettant la transmission informatisée des rapports financiers.

Les documents d'Élections Canada sont la principale source d'information sur le financement politique. Or, à l'heure actuelle, aucune publication d'Élections Canada ne résume à l'intention d'un public non averti, les données financières divulguées. En outre, les documents existants seraient d'un abord plus facile pour le public s'ils comprenaient des renseignements contextuels sur la réglementation du financement politique, et sur la signification et la classification des données fournies.

Recommandation 1.7.7

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada prépare et publie chaque année, de même qu'après chaque élection générale, un sommaire analytique des données concernant le financement des partis et des campagnes électorales, en y incluant des renseignements contextuels susceptibles d'en rehausser l'utilité.

Dons aux députés et députées

On a évoqué durant nos travaux la question des dons faits aux députés et députées fédéraux en dehors des périodes électorales. À l'heure actuelle, les députés ne sont pas légalement tenus de divulguer leurs intérêts financiers, mais on trouve dans la *Loi sur le Parlement du Canada* et dans le Règlement de la Chambre des communes des dispositions concernant leur rémunération[3].

Il arrive parfois, nous a-t-on dit, qu'une association de circonscription règle certaines dépenses de son député. Comme nous recommandons que

les associations de circonscription soient tenues de s'enregistrer et de divulguer leurs activités financières, les paiements de cette nature devraient être divulgués dans leurs rapports annuels.

En revanche, la divulgation des activités financières d'une association de circonscription ne s'appliquera pas aux dons versés directement aux élus et élues. Bien sûr, ceux-ci devraient les inclure dans leurs déclarations d'impôt sur le revenu. Cependant, dans la mesure où nos recommandations élargiront la portée des dispositions relatives à la divulgation des sources de financement, notamment des contributions consenties aux aspirants et aspirantes à l'investiture et aux candidats et candidates à la direction des partis, il serait illogique de ne pas obliger les élus à déclarer tous les dons qu'ils reçoivent. En conséquence, dans l'intérêt de la transparence, nous recommandons d'obliger les députés fédéraux à respecter les mêmes normes de divulgation que les partis et associations de circonscription enregistrés.

Recommandation 1.7.8

Nous recommandons que la *Loi du Parlement du Canada* soit modifiée de façon à imposer aux députés et députées la divulgation de tous les dons reçus, et cela dans une forme et selon des modalités qui respectent les dispositions de la *Loi électorale du Canada* applicables aux dons consentis aux partis politiques enregistrés et aux associations de circonscription enregistrées.

LES DONS POLITIQUES ET L'ABUS D'INFLUENCE

La légitimité des dons politiques

Les partis politiques ont besoin d'argent – souvent de beaucoup d'argent – pour mener leurs campagnes électorales et financer leurs activités courantes. De même, les candidats et candidates doivent disposer de fonds suffisants pour leurs campagnes. Partis et candidats dépendent généralement des dons versés par leurs militants, leurs partisans et d'autres – entreprises ou syndicats, par exemple – qui souscrivent à leurs valeurs et à leur programme. Comme nos recherches l'ont montré, les donateurs et donatrices sont souvent motivés par le désir de promouvoir le processus démocratique, ainsi que les activités politiques qui en sont la manifestation concrète (Michaud et Laferrière 1991 CR). Par leur soutien financier, ils peuvent influer sur le débat public et sur l'élaboration des politiques – d'une manière à la fois indirecte et légitime.

Il peut arriver, cependant, que certains dons soient faits dans l'espoir d'un avantage matériel direct ou qu'ils donnent lieu à un tel avantage. Dans de tels cas, on peut dire qu'il y a abus d'influence – ce qu'Ian Greene définit comme « une tentative, réussie ou non, visant à agir sur un candidat ou une candidate ou un parti durant une campagne électorale d'une façon qui contrevient au principe du droit à l'égalité de tous les citoyens et

citoyennes en regard de la mise en œuvre et de l'exploitation des opérations administratives et politiques du gouvernement » (Greene 1991 CR). Quand des donateurs parviennent, en réalité ou en apparence, à exercer une influence abusive, ils portent effectivement atteinte à l'intégrité des processus politique et électoral ainsi qu'à la confiance du public.

Les dons frauduleux

Au Canada, les dons faits en vue d'obtenir un privilège spécial sont illégaux. L'article 121 du *Code criminel*, qui sanctionne les « fraudes envers le gouvernement », vise en particulier les personnes qui font des contributions électorales dans le but d'obtenir des contrats du gouvernement. On lit au paragraphe 121(2) :

> Commet une infraction quiconque, afin d'obtenir ou de retenir un contrat avec le gouvernement, ou comme condition expresse ou tacite d'un tel contrat, directement ou indirectement souscrit, donne ou convient de souscrire ou de donner à une personne une contrepartie valable :
>
> *a)* soit en vue de favoriser l'élection d'un candidat ou d'un groupe ou d'une classe de candidats au Parlement ou à une législature provinciale;
>
> *b)* soit avec l'intention d'influencer ou d'affecter de quelque façon le résultat d'une élection tenue pour l'élection de membres du Parlement ou d'une législature provinciale.

L'alinéa 121(1)*e*), de portée plus large, s'applique aux « fraudes envers le gouvernement » résultant de dons illégaux ou de leur équivalent effectués à n'importe quel moment. Il interdit à quiconque d'offrir, de donner ou de convenir d'offrir ou de donner « à un ministre du gouvernement ou à un fonctionnaire, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission » dans le cadre de « la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement ». Une infraction au paragraphe 121(2) ou à l'alinéa 121(1)*e*) est un acte criminel passible de cinq ans de réclusion.

En outre, aux termes de l'article 119 du *Code criminel*, qui traite de corruption, un individu se rend coupable d'un acte criminel s'il « donne ou offre, par corruption » à toute personne siégeant à un Parlement, fédéral ou provincial, « de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi à l'égard d'une chose qu'elle a accomplie ou omise ou qu'elle doit accomplir ou omettre, en sa qualité officielle, pour lui ou toute autre personne ». La corruption passive est également sanctionnée par l'article 119 : un député fédéral ou provincial commet un acte criminel si, « par corruption, [il] accepte ou obtient » ou même tente d'obtenir « de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi pour lui-même ou pour une autre personne à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise ou qu'il doit faire ou omettre en sa qualité officielle ». Dans l'un et l'autre cas, le contrevenant est passible de quatorze ans de réclusion.

Depuis le jugement de 1963 dans la cause *R. c. Bruneau*, on considère comme corruption passive le fait, pour un député, d'accepter un paiement non seulement relié à ses fonctions législatives, mais aussi à sa participation à un « acte administratif du gouvernement ». Dans cette cause, le député avait accepté 10 000 $ d'un de ses commettants qui souhaitait vendre un terrain au gouvernement fédéral pour la construction d'un bureau de poste; la coutume était alors de consulter le député local avant de décider du meilleur emplacement. Reconnu coupable, le député fut condamné à deux ans de prison avec sursis, puis, en appel, à cinq ans de prison ferme. Les attendus du jugement précisaient notamment que la responsabilité d'un député envers sa circonscription et le pays exige qu'il adhère à une norme rigoureuse d'honnêteté et de probité, qui ne saurait souffrir de dérogation (*R. c. Bruneau* 1963, 269). Patrick Boyer explique à ce propos :

> Ces dispositions du *Code criminel* couvrent un large champ, mais leur principe essentiel est évident et bien délimité : les particuliers, les entreprises et d'autres n'ont rien à craindre si leurs dons sont motivés par le désir de soutenir les processus politiques du pays, mais ils ont lieu de s'inquiéter si leur mobile est carrément de promouvoir leurs intérêts propres. Les dons politiques doivent être inspirés par l'altruisme. Il y a infraction au Code lorsque leur objet est de corrompre. (Boyer 1983, 52)

L'intention du législateur, en matière de dons politiques, est donc claire. Néanmoins, on ne dira jamais assez combien il importe de respecter rigoureusement ces dispositions, et de veiller à ce que tous les intervenants et intervenantes politiques connaissent pleinement l'esprit et la lettre de la loi et les sanctions qu'elle prévoit. En effet, bien que le *Code criminel* soit l'un des textes de loi les plus fondamentaux du pays, beaucoup de ceux et celles qui entrent en politique ne connaissent pas en détail les dispositions résumées ci-dessus. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les dépenses d'élection*, les partis ont distribué des documents explicatifs et organisé des stages de formation afin de familiariser leurs candidats et leurs agents officiels avec les règles régissant les dépenses électorales. De fait, les principaux intervenants dans les campagnes électorales sont généralement bien informés de ces questions. Étant donné l'importance des dispositions du *Code criminel* relatives aux contributions politiques frauduleuses, les partis devraient également veiller à ce que tous leurs dirigeants, candidats et agents officiels, et même tous leurs membres, en soient pleinement informés.

Recommandation 1.7.9

Nous recommandons :

a) que dans les stages de formation et les guides ou manuels destinés aux candidats et candidates, aux agents et agentes

officiels ainsi qu'aux membres de la direction, les partis politiques expliquent les dispositions des articles 119 et 121 du *Code criminel* (en leurs versions successives) relatives à la corruption et à la fraude, de même que les peines encourues par les contrevenants et contrevenantes; et

b) que les articles 119 et 121 du *Code criminel* soient insérés dans le code d'éthique de chaque parti politique.

Le plafonnement des dons

Au Canada, la réglementation du financement des partis et des campagnes électorales au niveau fédéral est axée sur le plafonnement des dépenses des partis et des candidats, assorti d'un financement public et de la divulgation. Le plafonnement des dépenses vise à assurer l'équité dans la compétition électorale. Complété par l'apport de fonds publics, il a pour effet de limiter les montants qu'un parti ou un candidat auront à recueillir sous forme de dons privés. Par exemple, aux élections générales de 1988, les dépenses des candidats et candidates étaient limitées, en moyenne, à 46 900 $; un candidat qui comptait dépenser à peu près ce montant et qui espérait être admissible à un remboursement n'avait donc qu'à trouver quelque 23 000 $ auprès de diverses sources. En outre, la divulgation permet au public de juger si un don ou une catégorie de dons peut prêter à un abus d'influence.

Les systèmes de réglementation axés sur le plafonnement des dons, au lieu de se préoccuper des sommes dépensées, visent plutôt à prévenir les abus d'influence en prohibant certaines contributions en fonction de leur montant ou de leur provenance. En l'absence de plafonds de dépenses, la dynamique des campagnes, surtout celles qui sont chaudement disputées, conduit inévitablement à une croissance rapide des coûts et à des besoins financiers grandissants. Dans une telle situation, les relations entre bailleurs et collecteurs de fonds peuvent exiger une surveillance serrée. C'est pourquoi ces systèmes imposent souvent des règles de divulgation beaucoup plus rigoureuses, et des échéances nettement plus courtes, que les systèmes axés sur le plafonnement des dépenses. Par exemple, aux États-Unis, dans la période comprise entre le vingtième jour et la quarante-huitième heure avant une élection, les contributions de 1 000 $ ou plus faites au niveau fédéral doivent être déclarées à la Federal Election Commission dans un délai de quarante-huit heures.

Étant donné les préoccupations exprimées par un certain nombre d'intervenants lors de nos audiences, nous nous sommes penchés sur l'opportunité de limiter le montant et la provenance des dons politiques.

La valeur des dons

Ceux qui préconisent de limiter la valeur des dons soutiennent que les donateurs et donatrices sont en mesure d'exercer une influence abusive s'ils versent de fortes sommes, en valeur absolue ou relative, aux partis politiques ou aux candidats et candidates. Ainsi, un député ou une députée

qui aurait recueilli 50 000 $ pour sa campagne serait plus sujet à une influence abusive si ces fonds provenaient de deux sources ayant versé 25 000 $ chacune, plutôt que de 50 sources ayant versé 1 000 $ chacune. Autrement dit, en limitant les dons à des sommes relativement modestes, on réduit les risques d'abus d'influence.

Selon une étude sur les élections fédérales de 1988, les campagnes des candidats et candidates n'ont généralement pas été financées par des dons importants : les contributions de 1 000 $ ou plus représentaient moins de 20 % des recettes totales des candidats des trois grands partis, soit 19,4 % pour les progressistes-conservateurs, 18,4 % pour les néo-démocrates et de 15 % pour les libéraux (voir le tableau 7.1). Parmi les dons de 1 000 $ ou plus, près de 60 % s'élevaient à 1 000 $ exactement et près de 80 % étaient inférieurs à 2 000 $. Seules huit contributions dépassaient 10 000 $, dont la plus importante – qui s'élevait à 29 021 $ – provenait du candidat lui-même. Certains des dons les plus importants venaient de membres de la famille des candidats (Padget 1991 CR).

Tableau 7.1
Valeur des dons de 1 000 $ ou plus versés aux candidats et candidates, en pourcentage des recettes totales, élections générales fédérales de 1988

	PC		PLC		NPD	
Catégorie de donateurs	$	%	$	%	$	%
Particuliers	1 158 810 [3 928]	8,1	558 589 [1 894]	6,3	343 165 [1 163]	6,0
Entreprises	1 779 959 [6 034]	13,3	943 630 [3 199]	8,7	59 176 [201]	1,0
Syndicats	0 [0]	0,0	3 000 [10]	0,0	858 360 [2 910]	11,4
Total	2 938 770 [9 962]	19,4	1 505 219 [5 102]	15,0	1 260 701 [4 274]	18,4

Source : Padget 1991 CR.

Note : Les chiffres entre crochets représentent la valeur moyenne des dons par candidat.

La notion de « don important » n'est pas la même lorsqu'il s'agit d'un parti politique, qui doit faire campagne à l'échelle nationale et disposer d'une structure permanente. En 1988, les dons de plus de 10 000 $ émanant d'entreprises ont représenté respectivement 26 % et 22 % du revenu total du Parti progressiste-conservateur et du Parti libéral (Stanbury 1991 CR). Seulement six sociétés ont donné 100 000 $ ou plus en 1988, la plus forte somme étant une contribution de 136 500 $ versée au Parti progressiste-conservateur par Agra Industries; le don le plus important d'une entreprise à un parti politique ne représentait ainsi qu'environ 0,5 % du revenu total du parti au pouvoir cette année-là.

Les contributions importantes provenant de particuliers constituent une proportion encore plus faible des fonds des partis. En 1988, les dons de plus de 2 000 $ émanant de particuliers ne représentaient que 11,3 % de l'ensemble des contributions faites au Parti progressiste-conservateur et 7,9 % de celles faites au Parti libéral; seulement 14 personnes ont versé plus de 10 000 $ aux trois grands partis cette année-là. La somme la plus importante à cet égard a été un don de 103 000 $ versé par M^me^ Irene Dyck au Nouveau Parti démocratique. Quant aux dons faits par des particuliers au Parti progressiste-conservateur et au Parti libéral, les plus élevés se chiffraient à 40 000 $ dans chaque cas.

En 1988, le don le plus important dépassait légèrement 1 million de dollars; il a été versé au Nouveau Parti démocratique par le Congrès du travail du Canada. Les dons de plus de 10 000 $ émanant de syndicats ont représenté 11 % des contributions totales reçues par le Nouveau Parti démocratique en 1988.

Ainsi, même en année électorale, les dons de 10 000 $ ou plus n'ont pas représenté plus du quart des recettes totales des partis. Du fait, notamment, de la réforme de 1974 et de l'évolution consécutive de la collecte de fonds, les petites contributions, surtout celles des particuliers, représentent une part beaucoup plus importante du financement privé des partis. Bien que certains soient persuadés du contraire, il existe donc peu de cas au Canada où la valeur relative d'un don politique pourrait prêter à soupçon.

Quatre provinces canadiennes limitent la valeur des dons faits aux partis politiques ainsi qu'aux candidats et candidates. Dans deux d'entre elles, ce plafonnement était la pièce maîtresse de la réforme initiale. La Commission Camp (Ontario Commission on the Legislature), dans son troisième rapport, a recommandé le plafonnement des dons pour mettre un terme à la « dépendance substantielle de nos partis politiques à l'égard des contributions substantielles de quelques-uns » (Ontario Commission on the Legislature 1974, 31). La *Loi sur le financement des élections*, promulguée en 1975, a donc établi des limites aux montants des dons politiques et plafonné les dépenses publicitaires engagées en cours de campagne par les candidats, les partis et les associations de circonscription. En 1977, l'Alberta s'est dotée d'une législation inspirée de celle de l'Ontario, mais sans aucun plafonnement des dépenses (Barrie 1991 CR).

Le Québec, en 1977, a limité à la fois le montant et la provenance des dons. Le montant annuel maximal que peut verser un électeur ou une électrice à chaque parti est de 3 000 $ (ce montant n'augmente pas en année électorale, si bien que toute contribution à un candidat ou une candidate est comptabilisée aux fins de cette limite). Le Québec avait déjà limité les dépenses électorales en 1963 et il a conservé ces limites dans la réforme de 1977. La *Loi sur le financement de l'activité politique*, adoptée par le Nouveau-Brunswick en 1978, s'inspire étroitement de la loi québécoise de 1977, sauf qu'elle ne réserve pas aux seuls électeurs le droit de faire des dons; elle limitait la

contribution annuelle d'un même donateur à 9 000 $ mais le maximum a été changé en 1991 à 6 000 $ par parti politique (Mellon 1991 CR).

L'Ontario et l'Alberta ont fixé un plafond annuel des dons pouvant être versés aux partis et aux associations de circonscription pendant les années non électorales : en Ontario, le montant est de 4 000 $ par parti enregistré et de 750 $ par association de circonscription, avec une limite de 3 000 $ pour l'ensemble des associations de circonscription de chaque parti; en Alberta, les chiffres correspondants sont de 15 000 $, 750 $ et 3 750 $. Dans les deux provinces, le plafond est relevé en année électorale. Les donateurs et donatrices peuvent alors doubler leur contribution aux partis et verser des montants supplémentaires aux candidats et candidates. En Ontario, la limite est de 750 $ par candidat en année électorale, avec un maximum de 3 000 $ pour l'ensemble des candidats de chaque parti enregistré; en Alberta, les donateurs peuvent verser 1 500 $ par candidat, avec un maximum de 7 500 $ pour l'ensemble des candidats de chaque parti enregistré. En 1986, l'Ontario a instauré un plafonnement généralisé des dépenses; l'Alberta n'a toujours pas imposé de limites à ce chapitre.

Aux États-Unis, la réglementation du financement des partis et des élections au niveau fédéral est fortement axée sur le plafonnement des dons. Comme l'indique le tableau 7.2, différentes limites s'appliquent aux montants que les particuliers peuvent donner aux candidats et candidates, aux comités de parti et aux comités d'action politique – connus sous le sigle PAC, pour Political Action Committees. La contribution d'un particulier à un candidat donné, par exemple, ne peut dépasser 1 000 $ mais une contribution peut être faite à un candidat pour les primaires, puis une autre pour sa campagne électorale. Le système américain comporte cependant beaucoup d'autres ramifications, de sorte que des sommes supérieures à 1 000 $ peuvent être acheminées à des candidats à la fois par des voies contrôlées et non contrôlées.

Par exemple, un particulier peut donner cinq fois plus – 5 000 $ – à un PAC qu'au comité électoral d'un candidat ou d'une candidate, et le PAC peut à son tour verser jusqu'à 5 000 $ à un candidat donné (voir le tableau 7.2). De plus, quoique les particuliers ne puissent verser plus de 25 000 $ par an *au total* en dons à des candidats, à des comités de candidats, à des partis nationaux, à des PAC ou à d'autres comités, les PAC eux-mêmes ne sont pas assujettis à cette limite. Ainsi, bien que les PAC ne puissent octroyer plus de 5 000 $ à un seul et même candidat, beaucoup peuvent verser ce montant à des centaines de candidats. Aussi ces comités d'action politique fournissent-ils une part croissante des revenus des candidats, avec une moyenne de 32 % des contributions totales reçues par les candidats au Congrès aux deux dernières élections fédérales américaines. Sur les 150 millions de dollars que les PAC ont donnés à ces candidats en 1990, plus des trois quarts sont allés à des membres sortants (Federal Election Commission 1991c).

Tableau 7.2
Plafonds des dons aux États-Unis, au niveau fédéral

Dons	À un candidat ou une candidate[1]	Au comité national d'un parti[2] par année civile[3]	À tout autre comité par année civile	Total des dons par année civile
D'un particulier	1 000 $ par élection[4]	20 000 $	5 000 $	25 000 $[5]
D'un comité multicandidats[6]	5 000 $ par élection	15 000 $	5 000 $	Aucune limite
D'un comité de parti	1 000 $ ou 5 000 $[7] par élection	Aucune limite	5 000 $	Aucune limite
Du comité de campagne sénatoriale républicain ou démocrate[6], ou du comité national du parti, ou des deux	17 500 $ par candidat ou candidate au Sénat et par année civile au cours de laquelle le candidat ou la candidate se présente à une élection	n.d.	n.d.	n.d.
De tout autre comité ou groupe[8]	1 000 $ par élection	20 000 $	5 000 $	Aucune limite

Source : Federal Election Commission 1986.

[1] La limite des candidats et candidates couvre tous les dons effectués par un donateur ou une donatrice au comité du candidat et à un comité non autorisé appuyant ce candidat. Par exemple, si un individu contribue 500 $ à la caisse d'un candidat lors des élections primaires, il ne peut verser plus de 500 $ à un comité non autorisé appuyant le même candidat lors des élections primaires.

[2] Aux fins de cette limite, est considéré comme comité national d'un parti : le comité national d'un parti, les comités de campagne sénatoriale et les comités nationaux d'élection au Congrès, pourvu qu'ils n'aient l'autorisation d'aucun candidat ou candidate.

[3] L'année civile s'étend du 1er janvier au 31décembre.

[4] Chacune des élections suivantes est considérée comme distincte: élection primaire, élection générale, ballottage, élection spéciale, et assemblée d'investiture ou convention pour le choix d'un candidat ou une candidate.

[5] Tout don fait à un candidat ou une candidate pendant l'année précédant la tenue d'une élection compte pour l'année où l'élection a lieu. Tout autre don compte pour l'année civile au cours de laquelle le don est fait.

[6] Un comité multicandidats est un comité comptant plus de 50 donateurs ou donatrices, qui est enregistré depuis au moins six mois et qui, à l'exception des comités de parti d'État, a versé des dons à au moins cinq candidats ou candidates fédéraux.

[7] La limite varie selon que le comité de parti est ou non un comité multicandidats.

[8] Englobe les comités d'action politique (PAC); le terme « groupe » englobe toute organisation, association ou groupe de personnes.
n.d. : non disponible

En étudiant le modèle américain, nous avons constaté que maintes propositions de réforme prévoient un accroissement du financement public de façon à ce que les candidats et candidates au Congrès dépendent moins des PAC. Si les candidats à la Chambre des représentants et au Sénat ne reçoivent pas de fonds publics, il n'en est pas de même des candidats aux élections présidentielles. Près de la moitié des dépenses des candidats républicains et démocrates à la présidence en 1988 ont été payées à même les fonds publics. Le Presidential Election Campaign Fund a versé 159,7 millions

de dollars cette année-là (Federal Election Commission 1990, 12). Chacun des deux grands partis s'est vu accorder 10,6 millions de dollars en fonds publics pour les congrès d'investiture présidentiels en 1992. Les candidats alors choisis recevront 53 millions de dollars chacun en fonds publics pour l'élection générale et auront droit à d'autres fonds publics pour les primaires par le biais de subventions de contrepartie; ces montants seront ajustés au début de 1992 en fonction de l'indice officiel des prix (Federal Election Commission 1991a). Herbert Alexander écrit à cet égard que sans cet argent les candidats à la présidence seraient probablement contraints « de faire ce que les candidats au Congrès font déjà, à savoir solliciter encore plus d'argent des PAC » (Alexander 1991 CR).

Les dons « indirects » (surnommés *soft money* aux États-Unis), qui sont canalisés par les appareils locaux et d'État des partis, ne sont pas couverts par les limites fédérales régissant le montant et la provenance des fonds, et ne sont pas sujets à déclaration. Bien que ces fonds ne doivent pas servir aux campagnes fédérales, ils financent notamment des activités destinées à inciter les gens à s'inscrire et à voter, activités qui sont susceptibles d'aider les candidats et candidates. En 1988, les « fonds indirects » dépensés pour les campagnes de MM. Bush et Dukakis se sont chiffrés à environ 22 et 23 millions de dollars respectivement et comprenaient près de 400 contributions de 100 000 $ ou plus (Alexander 1991 CR). Selon une étude récente de l'American Centre for Responsive Politics, plus de 25 millions de dollars en fonds indirects ont été réunis au cours du cycle électoral 1989–1990 par les comités nationaux démocrate et républicain, y compris 40 dons de 100 000 $ ou plus (Goldstein 1991a). Au cours des six premiers mois de 1991, les principaux comités nationaux du Parti démocrate et du Parti républicain ont recueilli : 14,7 millions de dollars en fonds indirects (Goldstein 1991b).

L'importance croissante des fonds indirects est liée à la dynamique du système politique américain. En l'absence d'une stricte limitation des dépenses globales, il est difficile d'enrayer l'escalade des coûts, particulièrement dans les campagnes chaudement disputées. Les candidats et candidates américains ont donc davantage besoin de dons privés que leurs homologues canadiens, et cette différence se reflète dans les données sur les dépenses de campagne. Aux élections sénatoriales américaines de 1988, les cinq candidats qui ont dépensé le plus ont déboursé en moyenne 3,36 $ US par habitant de leur État âgé de 18 ans ou plus[4]. En comparaison, au cours du scrutin fédéral canadien de 1988, les dépenses des cinq candidats qui ont le plus approché de leur plafond de dépenses atteignaient en moyenne 0,95 $ par électeur. Le coût élevé des campagnes oblige les candidats au Congrès américain et leurs états-majors à consacrer beaucoup de temps et d'énergie à la collecte de fonds. Les membres du Congrès qui ont participé à notre Colloque canado-américain sur la réforme électorale, à la John F. Kennedy School of Government, ont déploré cette situation de façon éloquente. Leurs propos allaient dans le même sens que cette constatation de Smith :

> À moins de disposer d'une richesse exceptionnelle, recueillir des fonds est devenu un véritable casse-tête qui mobilise la plus grande partie [du] temps et de [l]'énergie [des membres du Congrès]. Cette corvée en fait des législateurs à mi-temps et des ramasseurs de fonds permanents. (Smith 1988, 148)

L'expérience fédérale américaine des quinze dernières années montre qu'en dépit d'une réglementation serrée, qui inclut la divulgation sur une base continue, l'application des règles demeure une tâche redoutable. De nouveaux modes de financement sont apparus, dont certains tout à fait extérieurs aux partis et aux organisations des candidats et candidates. Ce phénomène a été alimenté en plus par une augmentation des dépenses : par exemple, lors de la campagne présidentielle de 1988, des sommes considérables tirées de fonds indirects ont été dépensées hors des limites légales.

Tableau 7.3
Nombre estimatif de dons versés aux candidats et candidates aux élections générales fédérales de 1988 et dépassant les limites provinciales

Maximum autorisé*	Parti progressiste-conservateur		Parti libéral		Nouveau Parti démocratique		Total	
$	*N*	%	*N*	%	*N*	%	*N*	%
1 500 (Ont.)	405	0,75	214	0,61	240	0,98	859	0,75
2 250 (Alb.)	207	0,38	115	0,33	139	0,57	461	0,40
3 000 (Qc)	87	0,16	51	0,14	95	0,39	233	0,20
9 000 (N.-B.)	5	0,009	2	0,006	9	0,037	16	0,014
Nombre total des dons de particuliers, d'entreprises et de syndicats	54 183	100	35 336	100	24 447	100	113 966	100

Source : Ces résultats sont établis à partir d'une compilation informatique de tous les dons de 1 000 $ ou plus déclarés dans les rapports postélectoraux de l'ensemble des 885 candidats et candidates du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique.

*Limite des dons au moment des élections de 1988. En Ontario, les candidats et candidates peuvent recevoir un maximum de 1 500 $ de chaque source, soit 750 $ directement du donateur et 750 $ indirectement par le biais de l'association de circonscription. En Alberta, le maximum global durant les années électorales est de 2 250 $, soit 1 500 $ directement des donateurs et 750 $ par le truchement des associations de circonscription. Au Québec et au Nouveau-Brunswick, le total des dons pour chaque année est limité respectivement à 3 000 $ et 9 000 $ par parti. Au Québec, seuls les électeurs et électrices peuvent faire des dons politiques; cette restriction n'a pas été prise en considération dans ce tableau.

En revanche, les limites de dépenses généralisées, telles qu'elles existent au Canada, contribuent à tempérer la demande de fonds. Bien que les partis et les candidats aient souvent à déployer de grands efforts pour financer leur can.pagne, nul ne peut dépasser la limite et personne n'est exposé à une escalade démesurée des dépenses. Ainsi donc, si la limitation des dépenses revêt une grande utilité par elle-même – celle de favoriser l'équité électorale – elle réduit aussi la nécessité d'accumuler de grosses

réserves financières et de faire appel, dans le feu de la campagne, à des bailleurs de fonds dont les mobiles pourraient être douteux. Cela n'exclut pas un régime réglementaire qui couvre à la fois les dépenses et les dons, comme le font le Québec, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Mais il importe d'évaluer l'impact éventuel et les conséquences dynamiques d'une telle mesure au niveau fédéral.

Tableau 7.4
Valeur estimative des dons versés aux candidats et candidates aux élections générales fédérales de 1988 et dépassant les limites provinciales

Maximum autorisé*	Parti progressiste-conservateur		Parti libéral		Nouveau Parti démocratique		Total	
$	$	%	$	%	$	%	$	%
1 500 (Ont.)	577 735	5,4	319 884	5,0	484 922	13,4	1 382 541	6,7
2 250 (Alb.)	326 247	3,0	192 730	3,0	334 706	9,3	853 683	4,1
3 000 (Qc)	200 617	1,9	126 633	2,0	243 709	6,8	570 959	2,8
9 000 (N.-B.)	41 485	0,4	21 021	0,3	25 364	0,7	87 870	0,4
Valeur totale des dons de particuliers, d'entreprises et de syndicats	10 778 580	100	6 355 141	100	3 609 986	100	20 743 707	100

Source : Ces résultats sont établis à partir d'une compilation informatique de tous les dons de 1 000 $ ou plus déclarés dans les rapports postélectoraux de l'ensemble des 885 candidats et candidates du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique.

Note : Les sommes du tableau représentent l'excédent des dons fédéraux par rapport au maximum autorisé dans chacune des provinces. Il s'agit donc du manque à gagner qu'aurait produit l'application, à l'échelle fédérale, des limites provinciales indiquées au tableau.

* Limite des dons au moment des élections de 1988. En Ontario, les candidats et candidates peuvent recevoir un maximum de 1 500 $ de chaque source, soit 750 $ directement du donateur et 750 $ indirectement par le biais de l'association de circonscription. En Alberta, le maximum global durant les années électorales est de 2 250 $: 1 500 $ directement des donateurs et 750 $ par le truchement des associations de circonscription. Au Québec et au Nouveau-Brunswick, le total des dons pour chaque année est limité respectivement à 3 000 $ et 9 000 $ par parti. Au Québec, seuls les électeurs et électrices peuvent faire des dons politiques; cette restriction n'a pas été prise en considération dans ce tableau.

D'après nos calculs fondés sur les chiffres de 1988, le fait de limiter les dons selon les critères appliqués par l'une ou l'autre des quatre provinces qui ont de tels plafonds n'aurait eu qu'un effet minime sur le financement des campagnes des candidats et candidates fédéraux. Plus de 99 % des dons recueillis en 1988 par les candidats des trois grands partis étaient inférieurs à la limite provinciale la plus stricte, soit celle de l'Ontario, qui est de 1 500 $ (voir le tableau 7.3). En outre, cela n'aurait entraîné qu'une légère baisse des ressources financières de la plupart des candidats, étant donné qu'une petite fraction seulement de la valeur totale des dons était supérieure aux limites provinciales. Collectivement, les candidats et candidates du NPD auraient perdu 13,4 % de leurs dons si la limite avait été de 1 500 $, et ceux du Parti progressiste-conservateur et du Parti libéral, 5,4 % et 5 % en

moyenne (voir le tableau 7.4). L'effet aurait été encore moins prononcé si la limite avait été la même qu'en Alberta, au Québec ou au Nouveau-Brunswick, où les plafonds sont plus élevés.

En ce qui concerne le financement des grands partis fédéraux en 1988, près de 99 % des dons au Parti progressiste-conservateur et au Parti libéral étaient inférieurs à la limite provinciale la plus basse, soit celle du Québec, qui est de 3 000 $; au Nouveau Parti démocratique, le pourcentage de dons inférieurs à cette limite était encore plus élevé (voir le tableau 7.5). (Au Québec, seuls les électeurs et électrices sont autorisés à verser des contributions politiques; nous n'avons cependant pas tenu compte de cette restriction dans cette analyse.) Quoi qu'il en soit, les limites provinciales auraient eu un effet plus prononcé sur les recettes des partis que sur celles des candidats et candidates. Par exemple, l'imposition de la limite ontarienne de 8 000 $ en année électorale aurait réduit d'environ 20 % les contributions totales reçues par chacun des grands partis (voir le tableau 7.6).

Tableau 7.5
Nombre estimatif de dons qui auraient dépassé les limites provinciales, grands partis fédéraux, 1988

Maximum autorisé*	Parti progressiste-conservateur		Parti libéral		Nouveau Parti démocratique		Total	
$	*N*	%	*N*	%	*N*	%	*N*	%
3 000 (Qc)	888	1,31	478	1,26	55	0,05	1 421	0,63
8 000 (Ont.)	336	0,50	207	0,54	21	0,02	564	0,25
9 000 (N.-B.)	322	0,47	191	0,50	19	0,02	532	0,23
30 000 (Alb.)	53	0,08	28	0,07	5	0,00	86	0,04
Nombre total des dons de particuliers, d'entreprises et de syndicats	67 926	100	37 888	100	120 669	100	226 483	100

Source : Ces résultats sont établis à partir d'une compilation informatique de tous les dons de 2 000 $ ou plus faits par des particuliers, des entreprises et des syndicats au Parti progressiste-conservateur, au Parti libéral et au Nouveau Parti démocratique en 1988.

*Limite des dons au moment des élections de 1988. Au Québec, les électeurs et électrices peuvent verser jusqu'à 3 000 $ par année à un parti politique. En Ontario, les contributions sont plafonnées à 4 000 $ par année, plus 4 000 $ en période électorale. Au Nouveau-Brunswick, les particuliers, les entreprises et les syndicats peuvent verser jusqu'à 9 000 $ par année. En Alberta, pendant une campagne électorale, les dons ne peuvent excéder 30 000 $ par parti enregistré, moins tout montant déjà versé au parti au cours de la même année civile. Au Québec, seuls les électeurs et électrices peuvent faire des dons politiques; cette restriction n'a pas été prise en considération dans ce tableau.

Il apparaît ainsi que la limitation des dons aux partis aurait un effet sensible sur le financement des partis fédéraux, à moins que le plafond ne soit établi à un niveau relativement élevé (comme en Alberta). Comme nous l'indiquons au chapitre 5, l'aptitude des grands partis à rassembler des fonds pour les campagnes électorales et pour leurs activités courantes est sujette à des fluctuations inévitables, suivant les aléas de la politique. Il

faut donc analyser attentivement l'incidence éventuelle de réformes à ce chapitre – notamment si ces réformes devaient amener les partis à consacrer moins de ressources aux activités non électorales. En définitive, nous estimons que limiter les dons destinés aux partis fédéraux irait à l'encontre de notre objectif d'affermir la primauté des partis dans le système politique canadien.

Tableau 7.6
Valeur estimative des dons qui auraient dépassé les limites provinciales, grands partis fédéraux, 1988

Maximum autorisé*	Parti progressiste-conservateur		Parti libéral		Nouveau Parti démocratique		Total	
$	$	%	$	%	$	%	$	%
3 000 (Qc)	7 465 053	30,42	4 140 937	31,36	1 469 896	13,58	13 075 886	26,92
8 000 (Ont.)	4 660 917	18,99	2 656 579	20,12	1 309 315	12,09	8 626 811	17,76
9 000 (N.-B.)	4 329 577	17,64	2 453 593	18,58	1 288 687	11,90	8 071 856	16,62
30 000 (Alb.)	1 274 272	5,19	741 003	5,61	1 104 055	10,20	3 119 330	6,42
Valeur totale des dons de particuliers, d'entreprises et de syndicats	24 542 036	100	13 203 007	100	10 825 286	100	48 563 279	100

Source : Ces résultats sont établis à partir d'une compilation informatique de tous les dons de 2 000 $ ou plus faits par des particuliers, des entreprises et des syndicats au Parti progressiste-conservateur, au Parti libéral et au Nouveau Parti démocratique en 1988.

Note : Les sommes du tableau représentent l'excédent des dons fédéraux par rapport au maximum autorisé dans chacune des provinces. Il s'agit donc du manque à gagner qu'aurait produit l'application, à l'échelle fédérale, des limites provinciales indiquées au tableau.

*Limite des dons au moment des élections de 1988. Au Québec, les électeurs et électrices peuvent verser jusqu'à 3 000 $ par année à un parti politique. En Ontario, les contributions sont plafonnées à 4 000 $ par année, plus 4 000 $ en période électorale. Au Nouveau-Brunswick, les particuliers, les entreprises et les syndicats peuvent verser jusqu'à 9 000 $ par année. En Alberta, pendant une campagne électorale, les dons ne peuvent excéder 30 000 $ par parti enregistré, moins tout montant déjà versé au parti au cours de la même année civile. Au Québec, seuls les électeurs et électrices peuvent faire des dons politiques; cette restriction n'a pas été prise en considération dans ce tableau.

Toutefois, à partir des données citées plus haut, on peut aussi considérer que la limitation des dons destinés aux candidats et candidates aurait peu d'incidence sur le financement des campagnes, mais qu'elle constituerait une sorte de « police d'assurance » contre toute velléité d'abus d'influence. Si un candidat reçoit une somme importante, celle-ci représente une proportion plus élevée de ses recettes individuelles que de celles du parti national, ce qui peut le faire paraître redevable au donateur. En outre, d'après nos recherches sur le financement des candidats en 1988, les députés sortants, notamment les ministres, reçoivent un plus grand nombre de contributions importantes que les autres candidats (Padget 1991 CR). Dans cette optique, limiter les dons aurait pour effet de réduire la dépendance de tous les candidats à l'égard des dons importants, et par conséquent le risque d'abus d'influence.

Compte tenu de la structure des partis et de la provenance de leurs fonds, il serait difficile d'atteindre vraiment l'objectif visé par la limitation des dons sans appliquer une limite semblable aux partis nationaux. En effet, les partis financent régulièrement les campagnes de certains de leurs candidats et candidates. À moins que les transferts du parti national ne soient eux aussi limités, les sommes fournies aux candidats et candidates proviendraient au moins en partie des dons reçus par le parti, qui ne seraient pas limités. En outre, les contributions importantes destinées à des candidats particuliers pourraient être « blanchies » en passant dans les caisses du parti. Quoi qu'il en soit, l'origine réelle des sommes recueillies par les candidats serait incertaine. Dans le cas du Nouveau Parti démocratique, les versements importants du Congrès du travail du Canada pourraient être remplacés par des dons de moindre envergure émanant de syndicats locaux. Or, la contribution du Congrès à la caisse de ce parti est un fait bien connu du public, et les Canadiens et Canadiennes ne remettent aucunement en question la légitimité du NPD dans le processus politique et électoral. On voit mal ce qu'il y aurait à gagner en interdisant ce genre de versement et en obligeant le Congrès à le répartir entre ses syndicats affiliés. Si le public en arrivait à considérer que l'intention qui sous-tend la limitation des dons aux candidats et candidates n'était pas respectée, l'effet serait contraire à l'objectif visé : sa confiance envers l'intégrité du processus électoral serait affaiblie au lieu d'être renforcée.

Notre position à ce sujet doit également être considérée à la lumière de nos recommandations sur la transparence financière, qui prévoient une divulgation plus complète et plus rapide que celle exigée par les provinces. Nous recommandons en effet l'élargissement des exigences de divulgation de façon à englober les associations de circonscription enregistrées, de même que les campagnes d'investiture et de direction. Nous préconisons en outre que les partis et associations de circonscription enregistrés déclarent deux fois l'an les dons reçus en précisant la date de réception et que leurs rapports soient produits dans les trois mois suivant la fin de la période couverte. De cette manière, pour toute contribution supérieure au seuil, on réduira de moitié le délai maximal pouvant s'écouler entre la date de la contribution et le moment où le public pourra en prendre connaissance. Ces réformes augmenteront la transparence du système et donneront au public une image plus complète et plus à jour de l'origine des dons politiques au Canada, ainsi que des tendances qu'on observe à ce chapitre au fil des ans.

Compte tenu de ces recommandations et des problèmes que provoquerait le plafonnement des dons, et puisqu'aucune preuve concluante ne démontre (comme l'indiquent les tableaux 7.3 à 7.6) que le nombre et la valeur des contributions importantes soient de nature à faire craindre des abus d'influence, nous ne recommandons pas d'instaurer au niveau fédéral une limite sur la valeur des contributions politiques.

Recommandation 1.7.10

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* n'impose pas de limite à la valeur des dons pouvant être versés aux partis politiques enregistrés, aux associations de circonscription enregistrées, aux aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi qu'aux candidats et candidates aux élections ou à la direction des partis.

La provenance des dons

Légiférer sur la provenance des dons politiques, c'est se prononcer sur la légitimité de la participation politique des divers éléments de la société. Au cours de nos audiences, certains ont soutenu que seuls les particuliers devraient être autorisés à faire des dons politiques, puisqu'ils sont les seuls à avoir le droit de vote. D'autres ont fait valoir que les entreprises, syndicats et autres organisations ont un rôle légitime à jouer dans la vie publique et qu'il n'y a donc pas lieu de les empêcher de participer au financement politique.

Le Canada possède une longue tradition d'action collective. Les citoyens et citoyennes mettent leurs ressources en commun par le recours à un vaste éventail d'organisations, notamment des associations d'affaires, des syndicats et des groupes d'intérêt, qui toutes sont concernées par l'avenir politique du pays. Nombre de ces groupes participent depuis longtemps à la vie politique en appuyant financièrement des partis et des candidats.

Mais cette pratique a été remise en question à diverses reprises, notamment au début du siècle. Les sessions parlementaires de 1906 et 1907 « comptent parmi celles où l'on a consigné le plus d'histoires scandaleuses » (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 21); en outre, les Canadiens et Canadiennes ont ressenti les contrecoups du scandale causé aux États-Unis par le financement secret de la campagne présidentielle républicaine de 1904 par un certain nombre de compagnies d'assurances (Mutch 1991 CR). Aussi, en 1908, le Parlement a-t-il promulgué une loi interdisant les dons d'entreprises aux partis politiques[5]. En 1920, cette mesure fut étendue à toutes les compagnies et associations, constituées ou non en sociétés, le but étant d'exclure les dons des syndicats. Toutefois, en l'absence de mécanismes de contrôle ou de règles de divulgation, ces mesures ont eu peu d'effet. Vers le milieu des années 20, un certain nombre de députés orchestrèrent une campagne contre l'interdiction, et celle-ci finit par être supprimée en 1930.

Le Comité des dépenses électorales (Comité Barbeau) envisagea de recommander des restrictions sur la provenance des dons mais y renonça. Il conclut en effet qu'un financement public, assorti notamment de déductions fiscales pour dons politiques, dispenserait de « faire appel à des intérêts particuliers », et recommanda de renforcer les contraintes de divulgation, celle-ci étant « indispensable si l'on veut que les électeurs aient confiance dans le système démocratique » (Canada, Comité des dépenses électorales 1966, 37–38).

Depuis la réforme de 1974, les particuliers occupent une place de premier plan dans le financement des partis politiques canadiens. Au cours du cycle électoral de 1985–1988, le Parti progressiste-conservateur a recueilli en moyenne 47,7 % de tous ses dons auprès de particuliers et 52,3 % auprès d'entreprises; les parts correspondantes pour le Parti libéral étaient de 44,7 % et 55,1 %. Au cours de la même période, les dons de particuliers au Nouveau Parti démocratique ont représenté en moyenne 74,7 % des contributions totales faites à ce parti, comparativement à 22,3 % provenant des syndicats. On voit ainsi à quel point la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974 a réussi à infléchir un système autrefois financé, en grande partie, par les entreprises et les syndicats.

La participation des entreprises elles-mêmes a évolué depuis l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*. K.Z. Paltiel décrit ainsi la situation d'avant la réforme : « Les fonds nécessaires au financement des deux grands partis, le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur, proviennent surtout des grandes sociétés industrielles et financières dont le siège est situé à Montréal ou à Toronto. Ces bailleurs de fonds se comptent par centaines et non par milliers, et ils sont associés aux firmes les plus importantes des secteurs financiers et industriels de notre économie [Paltiel 1977, 3]. »

W.T. Stanbury a analysé les tendances actuelles des dons des grandes sociétés (Stanbury 1991 CR). Il a constaté qu'en 1988 les contributions des entreprises figurant sur la liste des 500 du *Financial Post* représentaient 14,2 % et 18,9 % respectivement des contributions d'entreprises au Parti progressiste-conservateur et au Parti libéral, soit respectivement 7,6 % et 8,9 % de l'ensemble des fonds recueillis par chacun des deux partis. En outre, les chiffres de Revenu Canada montrent que les petites et moyennes entreprises sont beaucoup plus susceptibles de faire des dons politiques que les grandes. Ainsi, en 1988, 1,2 % des PME (c'est-à-dire les entreprises admissibles à la déduction d'impôt sur le revenu des petites entreprises) ont demandé une déduction à cet égard, contre seulement 0,3 % des grandes entreprises.

Malgré les profonds changements intervenus dans la provenance des fonds depuis 1974, certains maintiennent que seuls les électeurs et électrices devraient pouvoir soutenir financièrement les partis et les candidats. C'est le cas, par exemple, du député fédéral François Gérin :

> Le financement populaire réduira aussi les risques d'utilisation de la politique à des fins personnelles et surtout, redonnera les partis politiques à ceux qui sont la source ultime de tout pouvoir : leurs membres et leurs électeurs. (Mémoire 1990, 3)

Le président de la Banque Royale du Canada, Allan Taylor, dans une allocution prononcée le 26 février 1991, a fait valoir que le financement des partis par les entreprises ne favorisait pas le processus de démocratisation et la participation populaire à la vie politique. Tout en reconnaissant que

le fonctionnement d'un parti national coûte cher, il a avancé l'idée d'imposer des limites tant sur le montant que sur la provenance des dons.

Dans le cadre de son système dit de financement populaire, le Québec impose des restrictions quant à la provenance des fonds. La loi adoptée en 1977 par le gouvernement Lévesque réserve aux électeurs et électrices le droit de faire des dons politiques. Certains se demandent néanmoins dans quelle mesure l'esprit de cette loi est respecté. Lors de nos audiences, Raymond Garneau, ancien député à l'Assemblée nationale et à la Chambre des communes, a affirmé :

> En ce qui concerne l'exclusion des personnes morales, il me semble – et il faut dire que j'ai vécu dans le milieu pendant quelque temps – qu'il s'agit là beaucoup plus d'un écran de fumée que d'un véritable frein ou une véritable solution au problème de moralité qu'on soulève régulièrement. Tous savent jusqu'à quel point il est facile pour un parti politique et pour n'importe qui de contourner cette restriction-là. (Montréal, 10 avril 1990)

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain a fait valoir que la divulgation complète serait préférable à la limitation des sources de financement :

> Nous croyons que l'élément le plus important dans ce dossier demeure la divulgation la plus complète en regard de la provenance des fonds dont disposent candidats et partis politiques. Il est peut-être plus important de s'assurer de cette transparence que d'opter pour une limitation des sources de financement qui pourrait éventuellement risquer d'ouvrir la porte à des contributions obscures, maquillées de diverses façons. (Montréal, 10 avril 1990)

Les États-Unis ont une longue expérience des restrictions sur les sources des dons politiques. De fait, ils sont le seul pays démocratique qui ait tenté, à l'échelon national, de réserver aux seuls particuliers le droit de faire de tels dons. On y interdit aux entreprises de verser de l'argent à des candidats depuis 1907. Quant aux contributions des syndicats, elles ont été prohibées temporairement en 1943, puis de façon permanente en 1947.

Si les entreprises et les syndicats ne peuvent contribuer directement aux comités de campagne des candidats et candidates, beaucoup par contre versent aux partis des « fonds indirects », dont les candidats peuvent bénéficier par le biais de dépenses effectuées pour leur compte dans des États où le financement des campagnes est peu réglementé. Robert Mutch, une autorité en matière de financement politique aux États-Unis, explique ainsi l'incidence des fonds indirects : « Libres de toute restriction quant au montant et à la provenance et échappant complètement à la loi qui est censée régir le financement des campagnes ... les fonds indirects sont encore la meilleure façon de contourner le *Federal Election Campaign Act* [Mutch 1988, 191]. »

En outre, les activités des comités d'action politique (PAC) suscitent bien des interrogations quant à l'efficacité et la valeur de l'interdiction faite aux entreprises et aux syndicats de faire des dons politiques. On distingue deux sortes de PAC. D'une part, les organismes, notamment les entreprises et les syndicats, peuvent créer ce qu'on appelle un PAC « apparenté » (*connected PAC*), que la loi considère comme un fonds distinct; l'organisme parrain est autorisé à puiser dans sa propre caisse pour créer et administrer le PAC et pour payer les frais de sollicitation. Un PAC d'entreprise peut recueillir régulièrement des fonds seulement auprès de ses « donateurs autorisés », qui comprennent les membres de sa haute direction, ses cadres et ses actionnaires, ainsi que les membres de leur famille. Les donateurs autorisés d'un syndicat comprennent ses adhérents et adhérentes, les membres de sa direction, ses cadres ainsi que les membres de leur famille. Deux fois l'an, une entreprise et son PAC peuvent inviter par écrit d'autres employés, y compris les membres d'un syndicat et les membres de leur famille, à contribuer. De la même façon, le PAC d'un syndicat d'entreprise peut, deux fois l'an, solliciter le personnel non syndiqué de l'entreprise (y compris les membres de la direction et les cadres) et les actionnaires ainsi que les membres des familles de ces deux groupes (Federal Election Commission 1986, 9–10).

D'autre part, un PAC « non apparenté » (*nonconnected*), désigné comme un « comité politique » dans la loi, n'est parrainé par aucun syndicat ou entreprise et doit couvrir ses frais à même les dons qu'il reçoit. Les groupes de ce genre, souvent voués à une cause unique, n'ont pas à se limiter aux contributions de donateurs autorisés.

Pour le cycle électoral de 1990, les PAC ont versé, dans l'ensemble, 149,9 millions de dollars aux candidats et candidates au Congrès. Les PAC d'entreprise ont fourni 56,6 millions de dollars, soit 38 % du total fourni par l'ensemble des PAC. En comparaison, les PAC syndicaux ont versé 33,6 millions de dollars, ou 22 % du total. Bon nombre des PAC patronaux et syndicaux ont donné plusieurs millions de dollars chacun à divers candidats. Les PAC non apparentés, qui représentent le quart des quelque 4 000 comités d'action politique actuellement recensés, ont contribué pour 14,7 millions de dollars, soit 10 % du total (Federal Election Commission 1991c).

Bien que les PAC soient tenus de divulguer leurs rentrées sur une base régulière, leur rôle est souvent contesté. Certains leur reprochent d'avoir légitimé l'intervention des entreprises et des syndicats dans le financement politique malgré les restrictions inscrites dans la loi. D'autres soutiennent que le régime américain de réglementation n'a pas accru la participation financière des particuliers, mais a plutôt exagéré la dépendance des candidats et candidates envers les PAC, particulièrement ceux qui sont liés au patronat ou aux syndicats. Selon Herbert Alexander, « les PAC ont permis d'intensifier le rôle des groupes d'intérêt spéciaux dans le processus politique » (Alexander 1991 CR).

Au Canada, l'idée d'interdire tous les dons politiques autres que ceux provenant des électeurs et électrices présente des difficultés, notamment

à cause des garanties accordées par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Lors de nos audiences, Patrice Garant, de la Faculté de droit de l'Université Laval, a souligné que la liberté d'expression garantie par la Charte ne couvre pas seulement les particuliers, d'après la jurisprudence (Québec, 30 avril 1990). Vu le critère de la proportionnalité établi par la Cour suprême du Canada, il a dit douter que l'interdiction totale des dons de groupes ou d'organismes puisse être reconnue conforme à la Charte. À son avis, le gouvernement aurait à prouver que les objectifs d'une telle mesure ne pourraient être atteints autrement. Si la limitation des dons est destinée à abolir les abus d'influence, comment penser qu'une somme de 3 000 $ fournie par un ingénieur professionnel ayant qualité d'électeur a moins d'influence que le même montant fourni par son entreprise ? C'est précisément la question qu'abordait Howard McConnell, de la Faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan, lorsqu'il disait que les entreprises et les associations ne sont rien d'autre que des groupements de particuliers, et que la Cour suprême du Canada avait décidé que les groupements de particuliers peuvent faire ensemble tout ce qu'un particulier peut faire seul (Saskatoon, 17 avril 1990).

Les Canadiens et Canadiennes ont tendance à considérer comme légitime la participation des entreprises, des syndicats et des groupements d'intérêt à la vie politique du pays. Lors d'une enquête effectuée pour le compte de la Commission, 62 % des personnes interrogées ont répondu que les grandes entreprises devraient avoir le droit de donner de l'argent aux partis politiques; 49 % estimaient que ce droit devait s'appliquer aux syndicats, et 62 %, aux groupes d'intérêt (Blais et Gidengil 1991 CR, tableau 4.4). Plusieurs intervenants qui ont abordé cette question durant nos audiences partageaient ce point de vue. Comme l'a affirmé Denise Falardeau, vice-présidente nationale du Parti progressiste-conservateur : « Le petit commerce du coin a lui aussi le droit de participer au processus démocratique [Chicoutimi, 1er mai 1990]. »

Par ailleurs, certains Canadiens et Canadiennes qui sont membres de syndicats choisissent de contribuer aux activités du Nouveau Parti démocratique à ce titre, comme le permet la structure du parti. Ainsi, les statuts du NPD réservent 15 sièges au conseil fédéral du parti aux syndicats qui lui sont affiliés. Lors des congrès de direction, des postes de délégués sont également réservés aux représentants et représentantes des syndicats affiliés. Lors du congrès de direction de 1989, ces délégués représentaient 18,4 % du total (Archer 1991a CR, tableau 1.1). Comme les liens entre le NPD et les syndicats sont connus et qu'ils s'inscrivent dans la structure même du parti, il convient de permettre que les syndicats fournissent un appui financier au parti.

Il reste à savoir si les dons des particuliers sont moins susceptibles de mener à des abus d'influence que ceux d'autres sources. L'idée d'imposer des limites sur la provenance des dons part du principe que les dons importants de gens d'affaires ou de professionnels, fournis à titre personnel, ne présentent aucun risque d'abus d'influence, ce qui n'est pas le cas des

mêmes dons émanant de leurs entreprises. Dans le cas d'une petite entreprise ou d'un cabinet de professionnels, la distinction n'est pas toujours facile à faire entre l'entreprise elle-même et son propriétaire ou ses associés, et interdire les dons provenant de l'entreprise n'empêcherait pas le propriétaire ou les associés d'en faire de leur côté. Dans les deux cas, les donateurs, quels que soient leurs motifs, pourraient faire valoir leurs intérêts dans le processus politique. Au Québec, les cadres supérieurs et les propriétaires d'entreprise doivent faire toute contribution en leur nom propre. Ils peuvent néanmoins être portés à verser des dons qui atteignent la limite permise, ou presque. Ainsi, en 1989, année des dernières élections provinciales, plus de la moitié des dons supérieurs à 2 000 $ recueillis par le Parti libéral du Québec étaient de 3 000 $ exactement, et les contributions de 3 000 $ représentaient 19,3 % de la valeur totale des contributions versées au parti.

Enfin, si l'on interdit les dons patronaux et syndicaux, les fonds pourraient fort bien être canalisés autrement. Aux États-Unis, le financement politique a été bouleversé par la montée des PAC. Sans vouloir minimiser les différences entre les deux pays, il reste que si les entreprises et les syndicats canadiens se voient interdire de faire des dons directs aux partis et aux candidats, ils risquent d'adresser leurs contributions à des groupes d'intérêt et autres organisations similaires. D'ailleurs, à l'occasion du débat sur l'Accord de libre-échange canado-américain, un certain nombre de sociétés et de syndicats ont versé des sommes importantes (jusqu'à 250 000 $) à l'organisation centrale d'un des deux camps. Certaines entreprises ont pu inclure leurs dons dans leurs frais d'exploitation, bénéficiant ainsi d'une déduction d'impôt sur le revenu (Canada, Revenu Canada Impôt, 1989). En procédant de cette façon, certaines entreprises ont bénéficié d'un avantage fiscal plus intéressant que si elles avaient fait un don semblable à un parti enregistré ou à un candidat, auquel cas le crédit d'impôt maximal est de 500 $. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles la valeur totale des crédits d'impôt demandés par des entreprises a chuté de 262 000 $ en 1988, par rapport à 1984 (voir le tableau 5.21 du chapitre 5).

Il n'y a pas lieu d'empêcher les organisations canadiennes concernées par l'évolution politique du pays d'appuyer les partis et les candidats qui partagent leurs idées et leurs valeurs, pourvu que tout se passe dans la transparence. Il ne serait pas opportun non plus d'inciter ces organisations à canaliser des fonds vers des groupes extérieurs au système des partis politiques.

Nous rappelons que nos recommandations sur les règles de divulgation conduiront à une plus grande transparence dans ce domaine. À la lumière de l'expérience des provinces et des États-Unis à cet égard, et puisque nous cherchons à affermir la primauté des partis dans le système politique canadien et à éviter que les contributions légitimes ne soient canalisées ailleurs, nous ne recommandons pas de limiter les sources canadiennes de financement politique au niveau fédéral.

Recommandation 1.7.11

Nous recommandons que les dons politiques provenant d'entreprises, de syndicats ou d'autres organisations ne soient pas interdits par la *Loi électorale du Canada*, sous réserve de la recommandation 1.7.12.

Nous tenons à souligner que nos recommandations sur les limites et la provenance des dons concernent l'inscription de telles restrictions dans la Loi. Rien n'empêche les partis, les associations de circonscriptions, les aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi que les candidats et candidates aux élections ou à la direction des partis de restreindre les montants ou les sources des contributions qu'ils acceptent : c'est tout à fait leur droit. De fait, s'ils adoptaient de telles normes, nos autres recommandations en matière de financement politique ajouteraient à leur crédibilité.

Les dons de provenance étrangère

La *Loi électorale du Canada* n'interdit pas les dons de provenance étrangère, et rien ne porte à croire qu'il y ait un problème à cet égard. D'ailleurs, une étude a montré que les sociétés sous contrôle étranger sont moins portées que les sociétés canadiennes à faire des dons aux partis fédéraux du Canada et qu'elles versent généralement des sommes de moindre importance (Wearing et Wearing 1990).

Cependant, les défis que le Canada est appelé à relever prennent de plus en plus une dimension internationale. Les questions liées à la compétitivité internationale, à la souveraineté nationale et à l'environnement planétaire deviendront de plus en plus pressantes. Le moment est venu, par conséquent, de se demander s'il faut autoriser des particuliers, des entreprises et des syndicats de l'extérieur du pays à participer au processus électoral par le biais de contributions politiques.

Les dons de provenance étrangère sont interdits dans nombre de pays et dans certaines provinces canadiennes. La loi électorale américaine interdit les dons émanant de ressortissants étrangers n'ayant pas de résidence permanente aux États-Unis, de même que ceux de gouvernements et partis politiques étrangers et de sociétés constituées selon les lois d'autres pays ou ayant leur principal centre d'activités à l'étranger. Les ressortissants étrangers ne sont pas autorisés à former des comités d'action politique. La France ne permet pas aux candidats et candidates aux élections législatives d'accepter des contributions d'entités juridiques étrangères ou d'États étrangers. La loi électorale allemande limite les dons de source étrangère à 1 000 DM (environ 800 $ CAN).

Quatre provinces canadiennes restreignent également les dons venant de l'extérieur de leur territoire. Au Québec, seuls les électeurs peuvent contribuer, ce qui exclut toutes les sources extérieures à la province, à part les personnes inscrites au registre des électeurs hors du Québec. La *Loi sur le*

financement des élections de l'Ontario interdit aux partis et aux candidats d'accepter, en connaissance de cause, des dons provenant de personnes résidant habituellement en dehors de la province, d'entreprises qui n'ont pas d'activité commerciale en Ontario ou de syndicats qui ne sont pas habilités à négocier pour le compte de salariés ontariens. De même, en Alberta, les contributions émanant d'entreprises ou de syndicats établis à l'extérieur de la province sont interdites. Au Nouveau-Brunswick, seuls les syndicats habilités à négocier dans la province et les entreprises qui y font des affaires peuvent contribuer à une caisse électorale.

Nous estimons que la participation aux élections canadiennes devrait être réservée aux personnes et aux organisations ayant un intérêt et un enjeu légitimes dans l'avenir du pays.

Recommandation 1.7.12

Nous recommandons :

a) que les dons politiques provenant de sources étrangères soient interdits, ces sources étant définies comme suit :
1. tout particulier qui n'est pas citoyen ou citoyenne du Canada, résident ou résidente permanent ou immigrant ou immigrante reçu;
2. toute entreprise à contrôle étranger, le contrôle d'une entreprise étant considéré comme étranger si une majorité des actions votantes sont détenues par des particuliers résidant à l'étranger ou par des entreprises à contrôle étranger;
3. tout syndicat qui n'est pas habilité à négocier pour le compte de salariés et salariées au Canada; et
4. tout gouvernement ou parti politique étranger;
b) que le ou la bénéficiaire d'un don soit tenu de prendre les précautions nécessaires pour s'assurer que ce don n'est pas de source étrangère; et
c) que s'il s'avère qu'un don est de source étrangère, le ou la bénéficiaire soit tenu de le restituer ou, si cela est impossible, de le remettre au Receveur général du Canada.

Retenues de l'impôt sur le revenu

Grâce aux mesures adoptées en 1974 et à l'évolution des méthodes de collecte de fonds, les dons des particuliers constituent aujourd'hui une proportion élevée des ressources des partis (voir les tableaux 5.12, 5.13 et 5.14). Cela dit, les citoyens et citoyennes qui versent des contributions politiques ne représentent pas plus de 2 % de la population. Il conviendrait donc de prendre des mesures pour encourager les particuliers à contribuer au financement des partis fédéraux. À cette fin, on pourrait appliquer un système de retenues ou de majorations de l'impôt sur le revenu, comme le

font aux États-Unis le gouvernement fédéral et certains gouvernements des États depuis une quinzaine d'années. Une retenue de l'impôt sur le revenu permet au contribuable d'attribuer une petite fraction de son impôt, c'est-à-dire des deniers publics, au parti (ou au candidat ou à la candidate) de son choix, ou à un fonds commun qui est ensuite divisé entre tous les partis. Cela n'augmente pas l'impôt dû par le ou la contribuable. Avec la majoration, le contribuable indique seulement qu'il souhaite ajouter une certaine somme au montant total de son impôt. Là où les recettes de la majoration ne sont pas automatiquement versées à un fonds commun, le contribuable peut également indiquer à quel parti la somme est destinée.

Tableau 7.7
Taux approximatifs de participation aux retenues et majorations fiscales dans certains États américains
(en pourcentage)

État	Majoration	Retenue
Alabama	1–2	—
Arizona	0,50	—
Californie	0,20	—
Hawaï	—	35–45
Idaho	—	20
Kentucky	—	8,4
Maine	1	—
Massachusetts	1,9	—
Michigan	—	13,1
Minnesota	—	15–17
Montana	1–2	—
New Jersey	—	35–40
Caroline du Nord	0,30	12,5

Source : Commission royale, Direction de la recherche, d'après des renseignements obtenus en mai 1991 lors d'entrevues téléphoniques avec des représentants et représentantes des divers organismes responsables de la collecte des impôts. Les données sont approximatives parce que seuls quelques États ont fait une ventilation des montants en question. Le Massachusetts fait exception dans la mesure où il publie le *Report on the Limited Public Financing System for Statewide Campaigns in Massachusetts*. De plus, certains États n'ont pas de dossier distinct concernant ceux qui utilisent les retenues fiscales dans leurs déclarations conjointes (la plupart des États permettent à l'un des conjoints ou aux deux d'utiliser les retenues).

Aux États-Unis, la retenue fiscale (*tax check-off*) fédérale permet à chaque contribuable de consacrer 1 $ des deniers publics au Fonds de la campagne électorale présidentielle (les couples présentant une déclaration d'impôt commune peuvent y consacrer 2 $). Les sommes versées au Fonds sont dépensées sur autorisation de la Federal Election Commission, et elles servent depuis 1976 à subventionner les candidats et candidates aux primaires présidentielles et aux élections générales, ainsi que les congrès d'investiture

des partis. Le taux de participation (c'est-à-dire le pourcentage de déclarations d'impôt portant l'indication d'un don de 1 $ ou de 2 $) a jusqu'à présent varié entre un maximum de 28,7 % en 1981 et un minimum de 19,8 % en 1989 (Federal Election Commission 1991b). On trouvera au tableau 7.7 les taux de participation aux divers programmes de retenues et de majorations fiscales existant dans les États. Pour les retenues, on a déjà enregistré des taux de participation de 35 % à 40 % (au New Jersey et à Hawaï, par exemple), mais pour les programmes de majoration, aucun État n'a jamais enregistré plus de 2 % de participation (voir aussi Nassmacher 1991).

Le tableau 7.8 indique les recettes totales que produirait au Canada un système de retenues fiscales égales à 1, 2 ou 5 $, avec des taux de participation de 20 % et 30 % (ce qui correspond aux taux minimum et maximum enregistrés aux États-Unis pour les retenues fiscales, au niveau fédéral). Avec 20 % de participation, une retenue de 2 $ coûterait au Trésor public 6,6 millions de dollars par an. Si cette somme avait été attribuée aux divers partis représentés à la Chambre des communes après les élections de 1988, en fonction de leur pourcentage des suffrages exprimés, la répartition aurait été la suivante : 2 976 851 $ pour le Parti progressiste-conservateur, 2 183 024 $ pour le Parti libéral, et 1 455 349 $ pour le Nouveau Parti démocratique.

Tableau 7.8
Projection des coûts des retenues fiscales au Canada
(en dollars)

Taux de participation* %	1 $ de retenue fiscale	2 $ de retenue fiscale	5 $ de retenue fiscale
20	3 307 612	6 615 224	16 538 060
30	4 961 418	9 922 836	24 807 090

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

*Basé sur le nombre de contribuables canadiens en 1988.

Une autre solution consisterait à s'inspirer de la formule américaine de majoration fiscale (*tax surcharge*) en instaurant ce que nous appelons une retenue politique volontaire. Ce mécanisme permettrait aux contribuables d'ajouter un montant fixe à leur impôt sur le revenu, pour en faire don à un parti politique enregistré.

On trouvera au tableau 7.9 une estimation des recettes éventuelles d'un système de retenue fiscale volontaire fondé sur des retenues de 2 $ et 5 $, avec des taux de participation de 2 % et 5 %. Avec un taux de 2 %, une retenue de 2 $ produirait des recettes annuelles de 1,65 million de dollars. Si cette somme avait été attribuée aux divers partis représentés au Parlement après les élections de 1988, proportionnellement à leur part du vote, la répartition aurait été la suivante : 744 212 $ au Parti progressiste-conservateur, 545 756 $ au Parti libéral et 363 837 $ au Nouveau Parti démocratique.

Les recettes de la retenue pourraient être versées dans un fonds unique pour être ensuite réparties soit en fonction d'une formule fixée par la loi,

soit sur recommandation de la Commission électorale du Canada. La première solution ne serait peut-être pas assez souple pour tenir compte des partis nouvellement enregistrés, surtout si la formule était reliée aux résultats des dernières élections, alors qu'on pourrait reprocher à la deuxième solution de laisser trop de latitude à la Commission électorale. Il serait préférable de faire imprimer les noms des partis enregistrés sur les déclarations d'impôt sur le revenu, de façon à permettre aux contribuables d'indiquer le bénéficiaire du montant spécifié. Cela permettrait à tout parti nouvellement enregistré de figurer sur les déclarations d'impôt de l'année suivante.

Tableau 7.9
Projection des recettes provenant d'une retenue fiscale canadienne volontaire
(en dollars)

Taux de participation* %	1 $ de retenue fiscale	2 $ de retenue fiscale	5 $ de retenue fiscale
2	330 761	1 653 806	3 307 612
5	826 903	4 134 515	8 269 030

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

*Basé sur le nombre de contribuables canadiens en 1988.

Un système de retenue fiscale n'imposerait aucun fardeau supplémentaire au Trésor public, à part certains frais administratifs. Un tel système pourrait donc encourager un plus grand nombre de Canadiens et Canadiennes à faire une petite contribution financière au processus politique. Les sommes individuelles seraient sans doute minimes mais, si 5 % des contribuables participaient au système, le nombre de donateurs et donatrices ferait plus que doubler, et les recettes supplémentaires recueillies par les partis ne seraient pas négligeables.

Une autre possibilité consisterait à permettre aux contribuables de faire un don à un parti enregistré par le biais de leur déclaration d'impôt fédérale et de recevoir le crédit d'impôt pour l'année fiscale visée. Les partis seraient incités à solliciter les partisans potentiels et à les informer de cet avantage fiscal au moment de l'année où les contribuables seraient le plus susceptibles d'être influencés par cette information.

Nous proposons que cette mesure soit réservée aux particuliers et s'applique aux dons de 100 $ ou moins. Il est difficile d'évaluer l'importance du manque à gagner qu'une telle mesure pourrait entraîner pour le Trésor fédéral; toutefois, on assisterait vraisemblablement à une hausse des dons politiques sans que cela coûte cher au gouvernement. Cette formule aurait l'avantage de se baser sur un mécanisme déjà en place, car le Canada a une certaine expérience en matière de crédits d'impôt pour dons politiques. De plus, elle susciterait des contributions plus importantes qu'un système de retenues fiscales. Les crédits d'impôt ainsi obtenus seraient déduits du maximum de 550 $ qui continuerait de s'appliquer aux crédits d'impôt reliés à toute contribution politique effectuée durant l'année.

Tout don fait de cette manière à un parti politique serait acheminé au destinataire par l'intermédiaire du Receveur général. Les donateurs et donatrices demeureraient anonymes, ce qui exclurait toute possibilité d'abus d'influence. Par conséquent, les exigences de confidentialité de la *Loi sur l'impôt* ne saperaient pas le principe de la divulgation.

Recommandation 1.7.13

Nous recommandons :

a) que tout contribuable ou toute contribuable individuel soit autorisé à verser un don de 100 $ ou moins à un parti politique enregistré au moment de faire sa déclaration d'impôt fédérale et à réclamer le crédit d'impôt pour l'année visée; et

b) que le Receveur général verse à chacun des partis politiques enregistrés une somme égale aux dons faits selon cette procédure sans révéler les noms des donateurs ou donatrices individuels.

LA PUBLICATION DE SONDAGES EN PÉRIODE ÉLECTORALE

Introduction

Parce qu'ils sont présentés comme « scientifiques », les sondages d'opinion diffusés par les médias suscitent des inquiétudes quant à la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral. En dépit de la précision scientifique revendiquée par leurs auteurs, les sondages sont sujets à maintes erreurs et distorsions. La précision apparente de leurs données occulte le fait qu'ils ne sont jamais qu'une estimation de la distribution de l'opinion à un moment donné. Leur apparence de rigueur leur confère néanmoins une influence considérable sur la conduite des campagnes et l'issue des scrutins.

Comme nous l'avons constaté lors de nos audiences, la publication de sondages en cours de campagne est un sujet controversé[6]. Les partisans d'une réglementation en la matière ont fait valoir trois arguments principaux : les sondages, en raison de leur apparence de rigueur, exercent une influence abusive sur les campagnes électorales; ils peuvent être erronés, trompeurs et même manipulés; enfin, ils sont souvent publiés sans mise en garde adéquate et sans données techniques suffisantes pour permettre d'en évaluer la crédibilité. Les partisans de la publication de sondages électoraux rétorquent qu'il n'existe aucune preuve d'influence notable, que les sondages sont raisonnablement fiables compte tenu de leurs limites techniques et que les sondeurs ne font que prendre le pouls de l'opinion de façon plus systématique que les journalistes.

Trois observations ressortent de nos recherches : les sondages ont effectivement une influence mesurable sur la conduite des campagnes électorales

et sur les choix de l'électorat; leur publication présente encore certains problèmes techniques et éthiques; et l'influence des sondages scientifiques n'est pas comparable à celle des autres moyens de rendre compte de l'opinion publique.

Les sondages apportent aux électeurs et électrices des renseignements utiles dont la fiabilité surpasse celle d'autres indicateurs. En tant que sources d'information sur les préférences électorales et les questions qui intéressent le public, ils représentent une amélioration considérable par rapport aux jugements hasardeux des journalistes et autres commentateurs de la scène politique. Comme les Canadiens et Canadiennes fondent leurs choix en partie sur les données des sondages, il n'y a aucune raison d'entraver leur accès à cette information pertinente. L'Étude électorale canadienne de 1988 démontre que les sondages ont un effet profond sur l'électorat : de 70 % à 80 % des électeurs qui avaient fait leur choix ont affirmé être au courant des résultats des sondages (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 11 et figure 7.5)[7].

La multiplication des sondages, particulièrement s'ils sont publiés avec les explications techniques voulues, a deux conséquences positives. Premièrement, le seul moyen valable de déterminer si leurs résultats sont exacts consiste à les comparer entre eux. La publication de nombreux sondages est donc la meilleure garantie d'exactitude dont les électeurs pourront jamais disposer[8]. Deuxièmement, les gens se rendront compte que tous les sondages ne se valent pas. L'interdiction de publication les empêcherait d'apprendre à séparer le bon grain de l'ivraie et les rendrait donc, avec le temps, plus vulnérables à la manipulation. Il n'existe, par conséquent, aucune bonne raison d'empêcher la publication de sondages en période électorale.

Il y a toutefois d'excellentes raisons d'imposer un certain nombre d'obligations aux médias, afin d'assurer le respect de normes rigoureuses dans la préparation et la diffusion de ce genre d'information dont l'effet est si puissant. À cette fin, et pour éviter tout abus d'influence, réel ou apparent, nous préconisons une période d'embargo à la fin de la campagne, la divulgation sans délai, et sous une forme accessible, des données méthodologiques pertinentes ainsi que la mise sur pied au Canada d'une organisation professionnelle de maisons de sondage dotée d'un code d'éthique.

Bien que de nombreuses évaluations de l'opinion publique soient présentées comme des sondages, la plupart ne méritent pas ce nom au sens strict. Les enquêtes téléphoniques ou postales sur des échantillons non représentatifs, les interviews faites au hasard dans la rue, ou les « sondages de taverne » ne répondent évidemment pas aux normes en la matière et, dans la plupart des cas, leur manque de sérieux est facile à constater. Les sondages, pour pouvoir prétendre à une valeur scientifique, doivent porter sur un échantillon représentatif d'une population donnée. Nous définissons ici comme *sondage d'opinion* une enquête menée auprès du public sur la base d'un échantillon aléatoire scientifique destiné à représenter une population définie, telle que l'ensemble des habitants du Canada, les électeurs et électrices admissibles, ou encore les électeurs d'une région ou d'une circonscription donnée.

L'incidence de la publication des sondages

Bien que l'industrie du sondage en général ait atteint un haut niveau de professionnalisme depuis l'apparition des sondages d'opinion au Canada en 1941, le nombre d'enquêtes techniquement déficientes et mal présentées demeure important. Certains sondages publiés à l'occasion d'élections récentes étaient entachés d'erreurs techniques, et d'autres étaient présentés de façon partiale. On a même signalé des sondages carrément frauduleux, dont les données auraient été fabriquées de toutes pièces pour contrer un sondage plaçant l'adversaire en tête. Les médias de maints pays démocratiques ont publié de tels sondages « bidon » et, de façon plus courante, des sondages présentés de manière trompeuse (Cantril 1991, 67; Worcester 1991, 199; Hoy 1989, 189–202). En fait, ces « sondages » posent un problème dans la mesure où les médias sont prêts à les diffuser.

Le sondage diffusé à Terre-Neuve quatre jours avant l'élection provinciale de 1989 est un exemple de sondage qualifié de « bidon ». Contrairement à deux autres publiés plus tôt, qui donnaient aux conservateurs une avance de 6 à 11 points, celui-ci plaçait le Parti libéral en tête avec une marge de 3,5 points. Il fit la une des journaux, même si le communiqué de presse à son sujet ne comportait pour ainsi dire aucun renseignement méthodologique et citait des « données externes » non spécifiées fournies par un « grand institut national de sondage » non identifié (Liberal Party of Newfoundland and Labrador 1989). Comme l'élection s'est soldée par un écart de 1 % seulement entre les deux partis, il est permis de croire que la publication de ce sondage a influencé le vote. Selon un livre publié ultérieurement, des militants libéraux auraient reconnu qu'il s'agissait d'un faux (Hoy 1989, 202). Les « sondages » de ce genre portent atteinte à l'intégrité du processus électoral. C'est pourquoi nous recommandons la mise en place d'un cadre réglementaire destiné à en décourager la publication.

Bien que les maisons de sondage ne cessent de répéter que leurs données affectent peu le vote, des recherches récentes tendent à prouver le contraire. Michael W. Traugott, se fondant sur les recherches menées à ce sujet aux États-Unis, conclut que, malgré les difficultés méthodologiques, on peut relever un vaste éventail d'effets avérés sur le public (Traugott 1991, 45–46). Il cite plusieurs études qui démontrent une incidence réelle, quoique limitée, sur le vote – une incidence suffisante, en fait, pour changer l'issue d'un scrutin serré. Albert H. Cantril, dans une étude réalisée pour le National Council on Public Polling (NCPP) aux États-Unis, est parvenu à une conclusion similaire : « Sans surestimer leur impact, on ne peut plus nier l'effet d'entraînement des sondages [Cantil 1991, 216]. » Traugott signale également que les sondages publiés tard dans la campagne ont plus d'effet que les autres et peuvent faire baisser le taux de participation (Traugott 1991).

L'effet d'entraînement est la tendance de certains électeurs et électrices à voter pour le vainqueur probable, amplifiant ainsi l'avantage initial du candidat qui est en tête. Une enquête sur l'évolution quotidienne des opinions réalisée au cours de la campagne fédérale de 1988, par Richard Johnston et ses

collègues a mis en évidence un certain effet de cette nature attribuable aux sondages[9] (Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 1–4). Dans une série de quasi-expériences, Édouard Cloutier et ses collègues ont trouvé des indices statistiques clairs allant dans le même sens (Cloutier *et al.* 1989).

Des recherches canadiennes récentes confirment que les sondages publiés en cours de campagne créent les conditions d'un « jeu des attentes », qui englobe tant le vote stratégique que l'effet d'entraînement (Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 8–11; Blais *et al.* 1990). Pour l'électeur ou l'électrice, le vote stratégique consiste à tenir compte de l'issue probable du scrutin en faisant son choix. L'électeur peut ainsi être amené à voter pour un candidat ou une candidate qui vient au deuxième rang de ses préférences parce que son premier choix n'a guère de chance de l'emporter ou que le deuxième est plus susceptible de battre un candidat dont l'électeur souhaite la défaite. Le vote stratégique devient de plus en plus courant au Canada, les compétitions à trois étant plus fréquentes et les résultats de sondages plus facilement accessibles[10]. Or, les électeurs ont droit à des sondages honnêtes et scientifiquement valables au moment où ils font de tels choix.

Lors des campagnes électorales, les effets indirects peuvent compter tout autant que les effets directs. Ainsi les sondages ont une influence évidente sur la manière dont la campagne est couverte par les médias. Ils ont droit eux-mêmes à une place importante dans les médias mais surtout, leurs résultats peuvent orienter toute la couverture de la campagne. Les stratèges des partis déplorent qu'il soit difficile de regagner du terrain quand les médias ont décidé, sur la foi des sondages, qu'un parti n'est plus dans la course. Les sondages peuvent être trompeurs lorsqu'un délai s'écoule entre les dernières interviews et la publication des résultats, comme c'est souvent le cas (Fletcher 1988, 1990; Traugott 1991). Aux États-Unis, Ken Bode de NBC News a observé qu'en 1988 presque tous les grands reportages électoraux des journaux télévisés étaient influencés par les sondages (Cantril 1991, 4). Au Canada, la proportion de reportages télévisés mentionnant un sondage est passé de 16 % de tous les reportages électoraux en 1980 à 30 % en 1988 (Fletcher 1990, 4). Bref, il est impossible de soutenir que la publication des sondages n'influence pas le choix des électeurs et électrices ou la conduite des campagnes.

La présentation des sondages par les médias

Outre les problèmes de présentation trompeuse ou incomplète, les médias diffusent souvent les résultats des sondages sans les renseignements techniques qui permettraient aux experts d'en évaluer la crédibilité et, le cas échéant, d'alerter le public[11]. Guy Lachapelle a constaté que les reportages sur les 22 sondages réalisés à l'échelle nationale durant la campagne de 1988 étaient souvent incomplets sur le plan des renseignements techniques. Les 37 sondages locaux et régionaux qu'il a analysés laissaient encore plus à désirer à cet égard (Lachapelle 1991 CR). Or, ce sont justement les sondages électoraux de ce type qui risquent le plus de se multiplier à l'avenir[12].

Des experts reconnus comme Burns W. Roper et Robert Worcester estiment que les médias desservent le public en mettant l'accent sur la marge d'erreur des sondages. Roper affirme : « Les médias insistent trop sur l'erreur d'échantillonnage et pas assez sur les causes d'erreur les plus importantes [cité par Cantril 1991, 120]. » La plupart des médias indiquent que le sondage qu'ils publient « comporte une marge d'erreur de plus ou moins 3 %, 19 fois sur 20 ». Cette formule donne l'impression que l'échantillonnage est le principal facteur d'erreur, sinon le seul. On sous-estime ainsi non seulement la difficulté d'établir un bon échantillon, mais aussi l'importance des autres sources d'erreur, telles que le libellé et l'ordre des questions, le degré d'information du public, le taux de non-réponse et la fluidité de l'opinion[13].

Au Canada, bien que plusieurs projets de loi aient été proposés pour interdire ou réglementer la publication des sondages d'opinion durant les campagnes électorales provinciales, seule la Colombie-Britannique les a interdits, pendant une certaine période. Une disposition avait été ajoutée en 1939 au *Elections Act* (art. 103) pour interdire la tenue de tout « vote indicatif » après la publication du décret d'élection. Cette disposition, qui en pratique interdisait toute forme de sondage, fut discrètement abrogée en 1982 (Lachapelle 1991 CR).

En 1977, le Comité des sondages du Regroupement québécois des sciences sociales a lancé une campagne visant à réglementer les sondages au Québec. Ce groupe, composé d'universitaires spécialisés dans ce domaine, craignait que des sondages trompeurs ne soient publiés durant la campagne référendaire sur la souveraineté-association. Il a donc élaboré des lignes directrices et recommandé l'adoption de plusieurs règlements importants (Comité des sondages 1977). Parmi ceux-ci, mentionnons : que la diffusion de sondages par la presse écrite ou électronique soit accompagnée d'informations méthodologiques permettant au public de juger la qualité et la fiabilité des sondages visés; que les données techniques relatives aux sondages publiés soient disponibles sur demande; et qu'une commission des sondages soit constituée pour vérifier la fiabilité et la validité des sondages diffusés par la presse écrite et électronique en période électorale. Les efforts du groupe n'ont pas abouti, mais les universitaires concernés continuent de donner leur avis de temps à autre sur la méthodologie des sondages publiés (Lachapelle 1991 CR).

Comparaison internationale

Le Canada n'est pas seul à connaître ces problèmes. Les auteurs d'études récentes menées aux États-Unis et en Grande-Bretagne ont proposé des mesures d'autoréglementation et de divulgation quant aux sondages publiés (Cantril 1991; Worcester 1991). Parmi les 20 pays que nous avons étudiés, trois interdisent la publication de tout sondage en cours de campagne, et certains ont des périodes d'embargo allant de 48 heures jusqu'à 90 jours avant le scrutin. Seule la France possède un organisme réglementaire spécifique, en l'occurrence une commission qui entend les plaintes, fait enquête, oblige les firmes de sondage à s'inscrire et à déposer auprès d'elle des données techniques et veille au respect d'un embargo de sept jours. Mais le

traitement médiatique des sondages reste un sujet de polémique en France, malgré le travail de cette commission (Lachapelle 1991 CR).

En Grande-Bretagne, les maisons de sondage ont réagi aux doléances exprimées au Parlement et ailleurs en adoptant un plan ambitieux destiné à améliorer le niveau de professionnalisme chez les sondeurs et dans les médias. En 1987, les principales firmes ont réaffirmé leur adhésion aux lignes directrices de l'Association mondiale pour l'étude de l'opinion publique et se sont engagées à dévoiler leur méthodologie et à publier un guide à l'intention des journalistes (Lachapelle 1991 CR). Néanmoins, selon Robert Worcester, des sondages techniquement déficients sont encore publiés et l'interprétation journalistique qui en est donnée reste souvent entachée d'erreurs (Worcester 1991, 181–193).

Aux États-Unis, le National Council of Public Polls et l'American Association of Public Opinion Research (AAPOR) se sont donnés il y a longtemps un code de déontologie et envisagent de mettre sur pied un mécanisme de règlement des plaintes. Les fondateurs de l'AAPOR, créée en 1947, considéraient que les lois du marché ne suffisaient pas à protéger les intérêts du public en matière de sondages. De l'avis de Cantril, la concurrence et l'impératif de la crédibilité militent puissamment en faveur de normes professionnelles élevées, mais les problèmes que posent les sondages sont trop complexes : « Les lois du marché n'engendreront pas à elles seules la réflexion requise, dans les milieux de la recherche et chez les utilisateurs de la recherche, sur les questions de fiabilité, de validité et de traitement journalistique [Cantil 1991, 175]. » La technicité des sondages interdit aux profanes de juger de ces aspects. En définitive, la multiplication des sondages publiés réduit l'influence de chacun d'eux et favorise le professionnalisme. La meilleure façon de vérifier la fiabilité d'un sondage est effectivement de le comparer à d'autres (du moins jusqu'à ce que les résultats de l'élection soient connus). Mais il faut d'autres mesures, en plus, pour assurer un certain niveau de professionnalisme.

La publication de fiches techniques peut être requise quand les sondages, même privés, passent dans le domaine public. Tout comme la France, la Belgique et l'État de New York exigent que les résultats des sondages, accompagnés de renseignements techniques spécifiques, soient déposés auprès d'un organisme désigné. Dans l'État de New York, la méthodologie des sondages privés doit être rendue publique si les résultats deviennent publics (Lachapelle 1991 CR).

La période d'embargo

On peut faire valoir d'excellents arguments en faveur d'une période d'embargo précédant immédiatement le jour du scrutin. De tels embargos existent dans plusieurs pays et sont appliqués volontairement par certains médias d'information[14]. Une telle interdiction de publier réduit l'impact des sondages de dernière minute, auxquels les partis et les candidats n'ont souvent pas le temps de répliquer. Qui plus est, cet embargo, associé à celui sur la publicité politique introduit en 1936, accorde à l'électorat une période

de réflexion à la fin de la campagne. Cette solution a reçu la faveur de maisons de sondage et d'autres intervenants lors de nos audiences.

Les sondages après-vote

Un règlement d'embargo empêcherait également la publication des résultats préliminaires de sondages après-vote. L'idée d'une telle interdiction a été largement appuyée lors de nos consultations. Ces sondages effectués à la sortie de l'isoloir apportent des données utiles aux journalistes et aux chercheurs – de même qu'aux électeurs et électrices – car, correctement réalisés, ils offrent un bon moyen d'expliquer les résultats du scrutin. En effet, comme ils viennent juste de voter, les répondants et répondantes sont bien en mesure d'expliquer leur choix.

Il y a toutefois deux grandes raisons d'interdire la publication de ces sondages jusqu'après la clôture du scrutin. La publication de prévisions peut avoir un effet d'entraînement ou réduire le taux de participation. Mais en plus, ce type de sondage n'est pas conforme aux normes minimales d'une enquête scientifique : l'échantillon ne peut être vraiment représentatif que si tous les votants et votantes ont exprimé leur suffrage, car il est bien connu que diverses catégories de la population tendent à voter à différentes heures le jour du scrutin.

Recommandation 1.7.14

Nous recommandons que la publication de sondages d'opinion ou la diffusion de comptes rendus à leur sujet soit prohibée de minuit la veille de l'élection jusqu'à la clôture de tous les bureaux de vote le jour du scrutin.

La divulgation des renseignements techniques

L'objectif premier des contraintes de divulgation est d'assurer que les renseignements méthodologiques nécessaires à une critique éclairée des sondages d'opinion soient facilement accessibles. La divulgation systématique donnerait une idée de la crédibilité des sondages et augmenterait le nombre d'électeurs et électrices capables de former un tel jugement. Son avantage primordial, toutefois, serait d'alimenter un débat éclairé sur les résultats et les méthodes des sondages. Les erreurs dans ce domaine ne sont généralement pas évidentes. Avec la divulgation, les parties concernées, de même que d'autres experts, pourraient évaluer et contester les données d'enquête. Leurs commentaires, et le débat qui en résulterait, trouveraient des échos dans la presse et contribueraient à former un électorat mieux renseigné et plus vigilant[15].

La divulgation dans les comptes rendus de presse

Du fait que les renseignements d'ordre méthodologique n'intéressent qu'une faible partie de l'électorat, le National Council on Public Polling des États-Unis préconise que les comptes rendus des médias eux-mêmes ne comportent qu'un minimum de données techniques (Cantril 1991, 169). Les maisons de

sondage estiment que ces données devraient accompagner non seulement les comptes rendus d'organes de presse traitant de leur propre sondage, mais également les comptes rendus de sondages privés ou de sondages déjà publiés ailleurs. D'après de nombreux sondeurs et certains journalistes, les principes du journalisme exigent qu'un minimum de renseignements techniques soient fournis au public. Benjamin Bradlee du *Washington Post* déclare à

Figure 7.4
Fiche technique accompagnant un sondage publié par le *Globe and Mail*

Question : Considérons pour l'instant uniquement les quatre grands partis – le Nouveau Parti démocratique, le Parti libéral, le Parti progressiste-conservateur et le Parti réformiste. Y en a-t-il un parmi eux pour lesquels vous ne voteriez certainement pas ?

	Juillet 90	Octobre 90	Avril 91
Parti libéral	16	22	20
Parti progressiste-conservateur	40	47	37
Nouveau Parti démocratique	28	20	26
Parti réformiste	n.d.	n.d.	17
Bloc québécois	n.d.	n.d.	6
Aucun d'eux	4	3	3
Non	10	12	12
Ne sais pas	6	5	5

Méthodologie

Le sondage *Globe and Mail*–CBC News a été conçu par des journalistes des deux commanditaires et les entrevues ont été menées par Canadian Facts, la plus ancienne et plus importante firme de sondage du Canada.

Les résultats ont été obtenus grâce à 2 202 entrevues téléphoniques avec des Canadiens et Canadiennes âgés de 18 ans ou plus, dont 1 057 habitaient le Québec et 1 145 le reste du Canada (à l'exclusion des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon). On a appliqué la méthode d'échantillonnage numérique-plus, qui consiste à sélectionner un échantillon représentatif de numéros dans les annuaires téléphoniques et à y ajouter une valeur constante afin que l'échantillon comprenne aussi bien des numéros de téléphone répertoriés que des numéros confidentiels. Les entrevues ont été réalisées entre le 4 et le 15 avril 1991 à partir de 10 centres répartis à travers le Canada.

Les données ont été pondérées pour tenir compte du fait qu'une seule personne avait été choisie au hasard parmi les membres admissibles de chaque ménage, et elles ont été ajustées de façon à reproduire la composition par âge, sexe et région de la population canadienne selon les chiffres actualisés du recensement fédéral de 1986.

Les résultats d'enquêtes par sondage peuvent différer de ceux que l'on obtiendrait en interrogeant tous les Canadiens et Canadiennes. L'écart, exprimé en termes de probabilité, est principalement fonction de la taille de l'échantillon.

Dans le cas des résultats basés sur l'ensemble de l'échantillon, on peut s'attendre à ce que, 19 fois sur 20, l'écart en plus ou en moins ne dépasserait pas 2,3 % du chiffre qui aurait été obtenu si l'enquête avait porté sur toute la population canadienne.

Dans le cas des résultats basés sur des sous-échantillons ou sur des caractéristiques telles que le sexe ou le revenu des ménages, la marge d'erreur peut être plus importante. La marge d'erreur des résultats par région, qui est de 3 % pour le Québec et de 3,3 % pour le reste du Canada, est également supérieure à celle des résultats nationaux.

Source : *The Globe and Mail*, 22 avril 1991, page A5.
n.d. : non disponible

Figure 7.5
Fiche technique accompagnant un sondage publié par le *New York Times*

Évaluation du Congrès : des avis partagés

Approuvez-vous ou désapprouvez-vous la manière dont le Congrès fait son travail ?

Approuve 27 %	Désapprouve 60 %

Croyez-vous que la plupart des membres du Congrès défendent d'abord les intérêts des gens qu'ils représentent ou ceux de groupes d'intérêt ?

Gens 20 %	Groupes d'intérêt 71 %

À votre avis, le Congrès prend-il la plupart du temps de bonnes ou de mauvaises décisions ?

Bonnes 51 %	Mauvaises 22 %	Les deux 16 %

Dans l'ensemble, qui est le plus susceptible de prendre les meilleures décisions pour réduire le déficit fédéral : George Bush ou le Congrès ?

Bush 24 %	Le Congrès 55 %

Le mandat des membres du Congrès devrait-il être limité à un total de douze ans ou ne pas être limité?

Limité 56 %	Pas limité 37 %

Méthodologie

Ce sondage conjoint du *New York Times* et de CBS News a été réalisé au moyen d'entrevues téléphoniques menées entre le 8 et le 10 octobre 1990 avec 960 adultes répartis à travers les États-Unis, à l'exclusion de l'Alaska et d'Hawaï. (Le pourcentage de répondants et répondantes qui se sont dits sans opinion n'a pas été indiqué.)

L'échantillon des centraux téléphoniques appelés a été choisi par ordinateur à partir d'une liste complète des centraux du pays et de telle manière que chaque région soit représentée proportionnellement à sa population. Pour chaque central, les numéros de téléphone ont été formés de façon aléatoire afin que l'on puisse accéder à des numéros à la fois répertoriés et confidentiels. Un tri a été effectué pour que seules des résidences soient appelées.

Les résultats ont été pondérés pour tenir compte de la taille des ménages et du nombre de lignes téléphoniques résidentielles et corriger les variations de l'échantillon dues à la région, la race, le sexe, l'âge et la scolarité.

En principe, 19 fois sur 20, les résultats tirés de tels échantillons ont une marge d'erreur inférieure à 3 %, en plus ou en moins, par rapport aux chiffres qui auraient été obtenus en interrogeant tous les Américains et Américaines adultes.

Les pourcentages indiqués sont les plus susceptibles de correspondre à ce que l'on obtiendrait en interrogeant toute la population adulte du pays. Plus les autres pourcentages possibles diffèrent des résultats indiqués, plus ils sont improbables.

L'erreur d'échantillonnage potentielle est plus grande à l'égard des sous-groupes. Par exemple, dans le cas des électeurs et électrices inscrits, la marge d'erreur est de 4 %; dans celui des non-inscrits, elle est de 7 %.

Outre l'erreur d'échantillonnage, les difficultés pratiques associées à la réalisation d'un sondage d'opinion publique peuvent introduire d'autres sources d'erreur.

Source : *The New York Times*, 12 octobre 1990, page A21.

ce sujet : « De même qu'un journaliste cite les sources de ses reportages dans toute la mesure du possible, de même il devrait expliquer la méthode des sondages dont il rend compte. Si vous demandez aux gens de vous croire, il faut leur donner des raisons de vous croire [cité dans Cantril 1991, 165]. » Si l'on se soucie d'exactitude, notion centrale dans la plupart des codes de déontologie journalistique, le traitement approprié d'un sondage devrait être considéré comme primordial. Un reportage sur un sondage ne vaut que ce que vaut le sondage lui-même.

De grands journaux d'envergure mondiale publient couramment des fiches techniques avec les sondages. On en trouvera d'excellents exemples aux figures 7.4 et 7.5. Ces exemples montrent comment il est possible de fournir les renseignements essentiels à la compréhension de la méthodologie d'un sondage. Tous les sondages diffusés par les médias devraient être accompagnés de ces renseignements. À notre avis, il faudrait également indiquer le taux de refus (c'est-à-dire le nombre ou la proportion de personnes qui ont refusé de répondre aux questions ou n'ont répondu qu'à une partie d'entre elles). Le taux de refus constitue un élément de plus en plus important dans l'évaluation de la crédibilité d'un sondage (Cantril 1991, 99–106). Ces exigences concordent avec les normes recommandées par les principales associations professionnelles internationales de sondage. Il n'est pas déraisonnable d'attendre de tous les médias qu'ils se conforment à ces exigences en période électorale. Les médias d'information canadiens ne peuvent plus se soustraire à cette responsabilité.

Recommandation 1.7.15

Nous recommandons que tout média d'information qui commandite, achète ou acquiert un sondage d'opinion et en publie les résultats ou en fait état en primeur au Canada pendant une campagne électorale soit tenu de l'accompagner d'une fiche technique décrivant la méthodologie employée et contenant notamment les renseignements suivants :

- **le nom de la maison de sondage,**
- **le nom du commanditaire,**
- **la période où se sont déroulées les entrevues,**
- **la méthode de collecte des données (par exemple, entrevue téléphonique ou en personne, questionnaire postal),**
- **la population dont l'échantillon a été extrait,**
- **le nombre de répondants et répondantes (entrevues achevées),**
- **le taux de refus (en pourcentage),**
- **la marge d'erreur,**
- **le libellé exact de chaque question pour laquelle des résultats sont donnés, et**
- **la taille, la description et la marge d'erreur de chacun des sous-échantillons mentionnés dans le rapport.**

L'accessibilité des rapports techniques

En plus d'adjoindre aux comptes rendus publiés une fiche technique élémentaire, les médias d'information qui commanditent ou achètent des sondages devraient être en mesure de fournir un dossier plus complet sur les sondages publiés. Ce document, présenté sous la forme d'un rapport qui pourrait être établi par la maison de sondage, devait être communiqué à qui le demande, moyennant les frais de copie, dans un délai raisonnable après la publication. Cette exigence devrait s'appliquer non seulement aux comptes rendus de sondages publiés en primeur, mais également à tous les articles de presse initiaux comportant des tableaux chiffrés ou présentés d'une manière qui se veut scientifique. Elle ne vise cependant pas les articles ou les bulletins de nouvelles courants, où l'information est attribuée à des personnes qui commentent des sondages. Puisque les règles de la profession exigent que les journalistes vérifient dans toute la mesure du possible l'exactitude des faits qu'ils rapportent, il n'est pas déraisonnable d'attendre d'eux qu'ils s'efforcent de se procurer les données techniques appropriées lorsqu'ils utilisent des sondages.

Les sondages d'opinion sont présentés comme scientifiques. La divulgation complète de la méthodologie est l'un des premiers impératifs déontologiques du travail scientifique. Par conséquent, il est raisonnable d'exiger que les comptes rendus de sondages soient accompagnés de toutes les données techniques jugées pertinentes par l'Association mondiale de l'étude de l'opinion publique et par des organisations similaires.

Recommandation 1.7.16

Nous recommandons que tout média d'information qui rend publics, en primeur au Canada, les résultats d'un sondage qu'il a commandité, acheté ou acquis pendant une campagne électorale mette à la disposition de tout citoyen ou citoyenne, moyennant les frais de copie et dans les 24 heures suivant la publication, un rapport complet sur les résultats des questions publiées, y compris les résultats sur lesquels l'information publiée ou diffusée était basée, et mette aussi à sa disposition les renseignements techniques suivants :

- **les nom et adresse de la maison de sondage,**
- **le nom du commanditaire,**
- **les dates et heures des entrevues,**
- **la méthode de collecte (par exemple, entrevue téléphonique ou en personne, questionnaire postal),**
- **la population dont l'échantillon a été extrait,**
- **la méthode d'échantillonnage,**
- **la taille de l'échantillon initial,**
- **le nombre de répondants et répondantes inadmissibles,**

- **le nombre de répondants et répondantes (entrevues achevées),**
- **le taux de refus (en pourcentage),**
- **le taux de réponse (en pourcentage),**
- **la marge d'erreur,**
- **les facteurs de pondération et méthodes de normalisation (le cas échéant),**
- **le libellé exact de chaque question pour laquelle des résultats sont publiés,**
- **la taille, la description et la marge d'erreur de chacun des sous-échantillons mentionnés dans le compte rendu, et**
- **la méthode employée pour recalculer les pourcentages lorsque ceux-ci font abstraction des personnes sans opinion ou qui n'ont pas répondu à une question.**

Les comptes rendus de seconde main

S'ils ne sont pas assortis des mises en garde appropriées, les comptes rendus de sondages privés peuvent être aussi préjudiciables à la confiance du public que des comptes rendus trompeurs de sondages réalisés pour les médias. Les règles de divulgation devraient donc s'y appliquer lorsque les médias les traitent à la manière de leurs propres sondages. Une telle disposition, si elle avait été en vigueur à Terre-Neuve en 1989, aurait empêché la publication du sondage que l'on dit faux.

Recommandation 1.7.17

Nous recommandons que les comptes rendus des médias d'information traitant de sondages réalisés à titre privé ou par d'autres médias d'information, lorsqu'ils sont présentés en primeur au Canada d'une manière similaire à celle que les médias utilisent pour leurs propres sondages, soient soumis aux règles de divulgation décrites dans la recommandation 1.7.15.

Les normes professionnelles

Les maisons de sondage canadiennes pourraient faire beaucoup pour promouvoir un meilleur traitement journalistique des sondages publiés en période électorale. Par exemple, elles pourraient suivre l'exemple britannique et américain et former une association professionnelle spécifique à leur secteur, qui pourrait collaborer avec les médias afin d'améliorer le traitement journalistique des sondages et prévenir les fuites. Le débat public serait plus éclairé si des universitaires surveillaient et commentaient les sondages publiés, comme l'ont fait au Québec ceux et celles qui ont participé au Comité des sondages du Regroupement québécois des sciences sociales. Comme le note Cantril, la plupart des firmes de sondage américaines se réservent le droit de publier la totalité d'un sondage si un client divulgue des données partielles qui

donnent une idée fausse des résultats d'ensemble (Cantril 1991, 170). Cette pratique n'est pas courante au Canada. Au contraire, la plupart des clients se réservent jalousement l'exclusivité d'utilisation des sondages qu'ils commandent. Une association professionnelle de sondage pourrait aider à améliorer les choses. Par ailleurs, dans les pays où de telles associations existent, l'échange d'information technique et les débats sur les problèmes communs sont plus fréquents qu'au Canada[16].

Évidemment, l'influence des sondages d'opinion ne se limite pas aux périodes électorales. Depuis quelques années, les résultats de sondages constituent un élément important des débats publics sur des questions controversées. La publication de plus en plus fréquente de sondages en a fait un moyen de communication entre les régions, les collectivités et les groupes sociaux, surtout sur les questions suscitant de vifs débats dans la population. Par ailleurs, les sondages offrent aux particuliers la possibilité d'exprimer leurs préférences et leurs allégeances et, surtout, d'évaluer celles des autres. De ce point de vue, ils peuvent contribuer à façonner l'opinion publique et influer sur les choix politiques. Par exemple, dans le cas de l'Accord du lac Meech, la polarisation croissante de l'opinion par région et par groupe linguistique, soulignée par les médias, est devenue un facteur important du débat public et a peut-être limité les options offertes aux négociateurs (Desbarats 1990b). Les sondages peuvent susciter des réactions qui accentuent les clivages sociaux. Afin d'infléchir l'opinion publique, les groupes d'intérêt publient fréquemment des sondages dont les questions ont été rédigées de manière à orienter les résultats en leur faveur (Hoy 1989, chap. 14).

Vu l'influence croissante des sondages, il faut encourager l'application des normes professionnelles les plus rigoureuses en matière de réalisation et de diffusion. Il est clair que les sociétés de sondage devront faire des efforts accrus pour garantir que les résultats soient divulgués par les médias avec exactitude et avec toutes les précisions qui s'imposent. D'autre part, un débat public sur les avantages et inconvénients des sondages aiderait la population à mieux comprendre cette source importante de renseignements. Nos recommandations sur la tenue de sondages en période électorale contribueront à l'adoption de normes professionnelles plus rigoureuses. Il ne nous appartient pas de proposer une réglementation des sondages en dehors des campagnes électorales. Mais comme leur importance dans ce contexte est incontestable, nous espérons que l'accès accru aux informations techniques proposé dans ce rapport encouragera la divulgation systématique de ce genre de données pour tous les sondages. La santé de notre démocratie exige que les sondages d'opinion soient mieux compris du public et mieux traités dans les médias, de façon à fournir des informations fiables et valides concernant les différences d'opinion sur les grandes questions d'intérêt public.

Recommandation 1.7.18

Nous recommandons :

a) que les maisons de sondage qui effectuent des sondages d'opinion destinés à la publication en période électorale se donnent un code d'éthique et fondent une association pour en promouvoir le respect; et
b) que les maisons de sondage collaborent avec les médias afin d'améliorer la qualité du traitement journalistique des sondages.

LA COMMUNICATION ÉLECTORALE ET LA CONFIANCE DU PUBLIC

La foi du public dans l'intégrité du processus électoral dépend autant du déroulement de la campagne et de la manière dont elle lui est présentée que de la crédibilité du décompte des voix. C'est dans cette perspective que nous abordons les points suivants : l'embargo traditionnel en fin de campagne, les nouvelles techniques de promotion électorale, le contenu de la publicité politique, la couverture médiatique des élections et le problème des stéréotypes et de l'accès des minorités aux médias. Tous ces points ont été soulevés au cours de nos consultations et, bien que plusieurs ne se prêtent pas à une réglementation directe, ils méritent manifestement notre attention.

L'embargo sur la publicité en fin de campagne

L'embargo publicitaire avant le scrutin, appliqué depuis longtemps aux niveaux fédéral et provincial, est de règle dans la plupart des démocraties. Il vise à prévenir les tentatives de manipulation de dernière heure et à ménager un temps de réflexion avant le vote.

Historique des mesures d'embargo

Par la suite des plaintes formulées lors des élections de 1935, le Comité spécial d'enquête sur la Commission canadienne de la radiodiffusion recommanda « qu'on ne permette aucune émission politique un jour d'élection ou pendant les deux jours qui le précèdent immédiatement » (Canada, Chambre des communes 1936, 796). Le Parlement inséra dans la *Loi sur la radiodiffusion* de 1936, puis dans celle de 1958, une disposition à cet effet applicable aux référendums ainsi qu'aux campagnes électorales aux niveaux fédéral, provincial et municipal. Dix ans plus tard, avec la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968, la période d'embargo était ramenée à deux jours, soit le jour du scrutin et la veille. En 1974, les dispositions d'interdiction applicables aux campagnes fédérales étaient incluses dans la *Loi électorale du Canada*.

Les dispositions actuelles relatives à l'embargo

L'article 48 de la *Loi électorale du Canada* interdit aux partis enregistrés de faire de la publicité pour ou contre un parti ou un individu en utilisant des installations de radiodiffusion, un périodique ou une publication gouvernementale au cours des trois périodes suivantes : (1) entre le jour de l'émission du bref d'une élection et le dimanche qui tombe le vingt-neuvième jour avant le jour du scrutin; (2) le jour du scrutin (ce qui englobe l'interdiction de la publication prématurée sous quelque forme que ce soit des résultats d'une élection dans une circonscription avant la clôture du scrutin); et (3) la veille du scrutin. Une disposition similaire (art. 213) s'applique aux candidats et candidates. Nous avons déjà traité de la période d'embargo en début de campagne dans le chapitre 6 du volume 1, à propos des règles régissant le temps d'antenne payé.

L'embargo en fin de campagne a joué un rôle utile dans le passé. Il donne à l'électorat une brève période de répit, libre de publicité partisane, pour arrêter son choix avant le vote et protège les partis contre les assauts publicitaires de dernière heure auxquels il est impossible de répliquer[17].

Recommandation 1.7.19

Nous recommandons que soient maintenues les dispositions actuelles de la *Loi électorale du Canada* relatives à l'embargo sur la publicité électorale en fin de campagne.

Réglementation du contenu publicitaire

Lors de nos audiences, bon nombre d'intervenants se sont dits inquiets du phénomène de la publicité négative ou trompeuse. On craint véritablement que ces pratiques se répandent et compromettent la relative civilité des campagnes électorales au Canada. Certains proposent de réglementer le contenu publicitaire. D'autres préconisent d'augmenter la transparence dans ce domaine en obligeant les partis à déposer le texte de leurs messages, de même que leurs coûts de distribution, auprès de la Commission électorale ou d'un conseil de la publicité électorale relevant de cette dernière (Kline *et al.* 1991 CR). On craint avec raison que la publicité négative et trompeuse que plusieurs déplorent aux États-Unis, et qui aurait entamé la confiance du public américain dans le processus électoral, se propage également au Canada (Graber 1991 CR).

Les tenants de la transparence soutiennent qu'en donnant un droit de regard élargi aux médias, on inciterait les partis à la prudence quant au contenu de leur publicité. Plusieurs représentants des médias se sont prononcés en faveur d'une telle mesure (notamment lors de notre Colloque sur la presse et les élections, à Toronto, en février 1991). En revanche, Graber signale qu'une des conséquences de cette règle aux États-Unis a été tout simplement de mettre en relief des publicités à l'éthique douteuse (Graber 1991 CR). Quoi qu'il en soit, la multiplication des services d'écoute et de

coupures de presse garantit que toute publicité publiée ou radiodiffusée sera disponible pour analyse journalistique. Il paraît clair, par conséquent, que ces propositions imposeraient un fardeau administratif supplémentaire aux partis et à la Commission électorale sans présenter des avantages proportionnels.

Comme pour d'autres aspects du processus électoral, il y a beaucoup à gagner en encourageant l'adoption de règles de conduite. Les publicitaires sont nombreux à déplorer que des critères différents s'appliquent aux annonceurs politiques et aux annonceurs commerciaux. Ainsi, le président de la Fondation canadienne de la publicité, John Coleman, souligne que la publicité politique au Canada n'est pas sujette aux contrôles et aux normes imposés à la publicité commerciale, qui est astreinte au code volontaire de la profession et aux règles fédérales relevant de Consommation et Corporations Canada (Kline *et al.* 1991 CR). Les annonceurs commerciaux sont donc passibles de sanctions dont les annonceurs politiques sont exempts. Coleman se dit d'avis que « les normes fondamentales devraient être respectées par toutes les formes de publicité, y compris la publicité électorale ... il n'y a pas deux poids deux mesures pour ce qui a trait à la portée des dispositions réglementaires existantes... Les règles du jeu devraient être les mêmes pour tous les annonceurs sans aucune exception [cité dans Kline *et al.* 1991 CR]. »

Le Code canadien des normes de la publicité, qui établit quinze catégories de publicités acceptables, existe depuis un quart de siècle. Les annonceurs, les agences de publicité et les médias en observent volontairement les dispositions, qui s'appliquent à toute la publicité commerciale. Les normes sont administrées par le Conseil des normes de la publicité et par ses conseils régionaux, organismes autonomes dont les membres sont issus de l'industrie et du public. Toute plainte d'un citoyen ou une citoyenne ou d'un annonceur est adressée au Conseil. Si celui-ci la juge justifiée, l'annonceur est prié de modifier l'annonce visée ou de la retirer. S'il refuse, l'avis du Conseil est communiqué aux médias, qui sont invités à ne plus diffuser la publicité en cause. Le Code ne s'applique pas à la publicité d'opinion, qui comprend la publicité électorale, mais il n'y a pas de raison valable de s'abstenir d'élaborer des normes à ce sujet.

Le problème de la publicité électorale est bien illustré par cette analogie frappante du publicitaire américain Malcolm MacDougall :

> Supposons que je sois de la compagnie Lipton et que j'aie découvert qu'il y a très longtemps, en 1948, un bracelet de montre se soit glissé dans une boîte de soupe Campbell dans une usine, quelque part dans le Sud... Un consommateur l'a trouvé, personne n'a souffert et cela ne s'est jamais reproduit. Si je passais une annonce disant tout cela, personne n'y prêterait attention. Mais supposons que je passe une annonce avec une trame sonore lugubre, montrant une pauvre femme poussant des hurlements au moment où elle découvre le bracelet, avec un gros plan grotesque sur une boîte de

soupe Campbell et la chute : « Voulez-vous une soupe comme celle-ci ? Ou bien préférez-vous Lipton ? Chez nous on vérifie chaque boîte. » Ce serait terriblement efficace. (Cité dans Taylor 1990, 215-216)

Aux États-Unis comme au Canada, de telles annonces commerciales seraient jugées inacceptables par les radiodiffuseurs et par les organismes de surveillance de l'industrie. Pourtant, une annonce du même type fondée sur une déclaration ou un fait quelconque tirés du passé d'un candidat pourrait fort bien passer sur les ondes. Ces annonces destinées à discréditer l'adversaire, généralement en déformant les faits, sont de plus en plus répandues depuis quelques années. Lors des élections présidentielles américaines de 1988, près de la moitié des messages télévisés étaient négatifs et certains comportaient de sérieuses déformations des faits (Taylor 1990, 217). Le phénomène gagne également du terrain au Canada (Romanow *et al.* 1991 CR; Johnston *et al.* 1991, chap. 4).

Kline et ses collègues, soulignant les effets bénéfiques du mécanisme d'autoréglementation de la publicité commerciale, recommandent la mise sur pied d'une commission de la publicité électorale chargée de mettre en place une structure similaire pour la publicité électorale (Kline *et al.* 1991 CR). Toutefois, au lieu de créer une nouvelle structure pour les élections, il serait plus efficace d'intégrer ce type de publicité au processus bien rodé actuellement réservé à la publicité commerciale. Aussi avons-nous proposé à la Fondation canadienne de la publicité de collaborer avec les partis et les médias en vue d'établir des critères en matière de publicité électorale partisane. Il faudrait évidemment que ceux-ci tiennent compte du rôle particulier de cette forme de publicité. En outre, la procédure devra être très rapide afin de permettre des interventions efficaces en période électorale. La Fondation a réagi positivement à l'idée, et a accepté d'examiner la possibilité d'assumer cette responsabilité.

Recommandation 1.7.20

Nous recommandons que la Fondation canadienne de la publicité crée avec les partis politiques enregistrés et les médias un groupe de travail chargé d'établir des normes et des mécanismes de contrôle applicables à la publicité électorale.

Selon les règles en vigueur, les radiodiffuseurs sont tenus d'offrir du temps d'antenne payant aux partis politiques, en essayant, autant que possible, de satisfaire leurs demandes en termes de programmation. Ils conservent néanmoins une certaine marge de manœuvre et peuvent ainsi rejeter toute publicité politiq e qu'ils jugent diffamatoire ou contraire à leurs propres normes. Ils le font rarement, mais il est arrivé qu'ils demandent qu'une annonce soit modifiée en fonction de leurs normes. Les radiodiffuseurs devraient conserver ce droit et cette responsabilité légale à l'égard du

contenu des annonces, conjointement avec le commanditaire. Cette responsabilité, jointe à l'adoption éventuelle de normes, freinera la diffusion d'annonces trompeuses ou injurieuses sans guère restreindre le droit des partis de promouvoir leurs idées.

Recommandation 1.7.21

Nous recommandons que les radiodiffuseurs conservent leur responsabilité légale à l'égard du contenu de la publicité des partis politiques.

Dans ce contexte, les radiodiffuseurs devraient aussi conserver le droit de refuser d'insérer des annonces partisanes dans leurs émissions de nouvelles et leurs magazines d'affaires publiques, car ces annonces reproduisent parfois la forme de telles émissions. Les radiodiffuseurs ont raison de vouloir maintenir une nette distinction entre publicité et journalisme.

Recommandation 1.7.22

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* ne soit pas interprétée de manière à contraindre les radiodiffuseurs à insérer des annonces de partis politiques enregistrés dans leurs émissions de nouvelles ou d'affaires publiques.

La couverture médiatique des campagnes

Dans les démocraties industrielles modernes, les médias occupent une place de premier plan dans le processus électoral. Comme les partis politiques, ils possèdent une dimension publique aussi bien que privée. Judith Lichtenberg note à ce sujet : « Puisqu'il semble indéniable que les médias sont des acteurs et non de simples observateurs du processus politique, il importe de repenser les responsabilités et prérogatives traditionnelles de la presse [Lichtenberg 1990, 1]. » Quel que soit le bien-fondé de ces prérogatives alliant accès spécial et autonomie, il demeure indéniable que les médias influencent considérablement la confiance du public dans le processus électoral. Tout en souscrivant pleinement à la liberté d'opinion de la presse, il est de notre devoir d'examiner la manière dont les médias couvrent les campagnes électorales, car celle-ci est un élément important du processus électoral et peut façonner dans une large mesure la confiance que le public lui porte.

Depuis quelques années, le traitement journalistique des campagnes électorales a suscité bien des critiques. Les plus fréquemment entendues à nos audiences concernaient la place insuffisante accordée aux petits partis et aux groupes minoritaires ainsi que les reportages jugés tendancieux. Nos interlocuteurs déploraient également l'image stéréotypée des femmes et des minorités visibles répandue par la grande presse.

Des critiques ont été formulées, également, par les auteurs de différentes études et recherches sur les médias (voir, par exemple, Charron 1991 CR, Gilsdorf et Bernier 1991 CR; Soderlund 1991; Soderlund *et al.* 1984; Wagenberg *et al.* 1988; Fletcher 1987). Bien que les observateurs aient constaté que les médias s'intéressent davantage aux campagnes électorales et à l'analyse des enjeux que par le passé, ils s'inquiètent encore du caractère superficiel de la plupart des reportages. Les grands médias présentent un éventail restreint de points de vue, se concentrent sur les chefs des grands partis au détriment des candidats locaux et d'autres porte-parole et, souvent, ne replacent pas les événements de la campagne dans leur contexte (Desbarats 1991 CR; Gilsdorf et Bernier 1991 CR). Peter Desbarats, doyen de l'École de journalisme de l'Université Western Ontario, nous a affirmé que les médias, et particulièrement les médias électroniques, n'ont pas le temps de traiter en profondeur les enjeux électoraux. Mais s'il est vrai que les médias jouent un rôle important dans le processus électoral, a-t-il souligné, ils ne peuvent assumer seuls la totalité du fardeau de l'information électorale (London, 10 mai 1990). Les médias francophones, bien que traditionnellement plus attachés à l'analyse de l'actualité et de sa place dans un contexte historique, s'inscrivent également dans ce courant général (Charron 1991 CR).

Les critiques concernant la couverture médiatique ne datent pas d'hier[18]. La Commission royale sur les quotidiens s'inquiétait déjà du recul de la couverture politique dans les journaux, de l'apparition d'un style journalistique plus cynique et plus belligérant, et de l'éventuelle diminution de la concurrence entre journaux due aux situations de monopole dans les petites agglomérations et au fractionnement du marché dans les grandes villes (Canada, Commission royale 1981, 150–153). Par ailleurs, ayant étudié la couverture de la campagne de 1984, Comber et Mayne ont déploré l'attachement des médias à des « critères de show-business » et l'absence de reportages politiques qui exposent les idées en jeu, donnent la parole aux politiciens, inscrivent les événements politiques dans leur contexte historique et analysent la vie politique à la lumière des tendances sociales, économiques et politiques qui façonnent le monde contemporain (Comber et Mayne 1986, 172).

Alors qu'on déplorait déjà que la télévision ait réduit la couverture politique à une succession d'extraits de 30 secondes, les politiciens et politiciennes d'aujourd'hui n'ont plus que 12 secondes pour s'exprimer sur les ondes (Gilsdorf et Bernier 1991 CR). Cette compression progressive donne à penser que la couverture électorale canadienne pourrait finir par rejoindre le modèle américain, avec ses extraits encore plus sommaires de 9,8 secondes. Même la télévision de langue française, qui propose traditionnellement des reportages plus étoffés et moins axés sur le visuel, commence à s'engager dans cette voie (Taras 1990, 77; Charron 1991 CR).

Les préoccupations à ce sujet reflètent la prédominance croissante de la télévision dans le domaine de l'information politique. Selon une étude sur les médias récemment effectuée par Environics, la télévision est plus utilisée

et plus crédible que les autres organes de presse comme source d'information et d'analyse sur les questions d'intérêt public, et son avance à ce chapitre augmente depuis 1986 (Adams 1991). En outre, les auteurs de l'étude affirment que l'avenir des réseaux de télévision réside dans les émissions d'actualité et d'affaires publiques. Il reste à voir si cette tendance entraînera la généralisation de l'information-spectacle, mais, d'après bon nombre d'analystes, la chose est fort possible (Saunders 1991 CR).

Bien que la plupart des médias d'information canadiens reconnaissent avoir une responsabilité sociale, ils ne considèrent pas que l'éducation du public – par la présentation d'une gamme complète d'informations et d'opinions sur les questions d'actualité – soit l'une de leurs fonctions essentielles. Les journalistes sont constamment tiraillés entre leur devoir d'éduquer la population sur les questions d'intérêt public, devoir qui légitime la protection constitutionnelle de la liberté de la presse, et les intérêts commerciaux de leurs patrons (Canada, Commission royale 1981, chap. 2; Desbarats 1990a, 144). Certes, les médias d'information continuent d'assurer une large couverture des élections, mais beaucoup répugnent de plus en plus à couvrir les questions qui, à leur avis, intéressent peu le public, comme les programmes des petits partis. Une tendance semblable a été décelée au Québec (Desbarats 1990a, 41–42; Charron 1991 CR). Le désintérêt croissant des médias en matière d'éducation publique, souligné par plusieurs participants à notre Colloque sur la presse et les élections, influe sur la diffusion dans la société non seulement des informations électorales, mais aussi des questions d'actualité et d'affaires publiques[19].

Dans les circonscriptions, par exemple, nos études ont révélé que la couverture des prises de position des candidats et candidates a tendance à diminuer au cours de la campagne, les journalistes considérant que les éléments importants sont déjà connus (Bell *et al.* 1991 CR). Ce phénomène est regrettable car l'électorat ne commence souvent à s'intéresser à ces questions que bien après le lancement de la campagne (Johnston *et al.* 1991).

Cette tendance a aussi été observée à l'échelle nationale et à l'étranger. David Broder, éminent journaliste politique américain, expose ainsi le problème :

> C'est alors même que le grand public est sans doute le plus avide d'informations de base sur les politiques, programmes et personnalités des candidats à la présidence que les médias sont le moins susceptibles de les fournir car, selon notre théorie de la nouvelle, ces questions ne sont plus d'actualité. (Broder 1987, 263)

Holli Semetko, de l'Université du Michigan, qui a comparé la couverture des campagnes électorales en Grande-Bretagne et aux États-Unis, a relevé qu'en moyenne les journaux télévisés britanniques consacrent deux fois plus de temps que les journaux américains au traitement des questions de fond (Semetko 1991 CR). La télévision britannique accorde trois fois

plus de temps aux paroles mêmes des candidats et candidates. En revanche, les réseaux américains accordent cinq fois plus de place aux caractéristiques personnelles des candidats. La professeure Semetko attribue ces différences au fait que les radiodiffuseurs britanniques continuent de se reconnaître une mission d'éducation publique.

Au Canada, l'engagement des médias envers l'éducation du public décline à mesure que les médias s'éloignent du modèle britannique et se rapprochent davantage du modèle américain (Spencer 1991 CR). Il importe donc de trouver d'autres modes de communication électorale et de réévaluer les critères traditionnels en matière d'information[20]. Nos recherches ont montré qu'en fonction de ces critères, on parle peu des petits partis au Canada (Hackett 1991 CR). Par ailleurs, les conflits ethniques marquant les campagnes d'investiture sont grandement exagérés, comme ce fut le cas en 1988 (Carty et Erickson 1991 CR). En outre, ces critères ne tiennent pas compte des groupes minoritaires, sauf lorsque ces derniers sont partie prenante à des conflits. Les représentants et représentantes des personnes handicapées, comme ceux des minorités ethnoculturelles, disent avoir été impuissants à intéresser les médias à leurs problèmes au cours de la campagne de 1988 (Saunders 1991 CR).

Les candidats et candidates se plaignent souvent de ce que la couverture des campagnes privilégie les enjeux nationaux au détriment des problèmes locaux. Nos recherches ont établi que, du moins dans la presse écrite, les enjeux régionaux ont bénéficié d'une attention accrue en 1988 (Gilsdorf et Bernier 1991 CR). D'autre part, les stations de télévision et les journaux parlent moins des campagnes de circonscription à mesure qu'ils augmentent leur aire de diffusion. Nos études indiquent que les campagnes gagneraient en intérêt aux yeux du public si les médias traitaient davantage des répercussions locales et régionales des enjeux nationaux (Bell *et al.* 1991 CR).

Nos recherches au Canada et ailleurs montrent que certains autres changements aideraient à mieux informer l'électorat. Dans la plupart des pays démocratiques autres que le Canada et les États-Unis comme l'a constaté Doris Graber, les chefs politiques ont quantité d'occasions de s'adresser directement à la population et les journaux publient des extraits de leurs discours ainsi que des résumés des programmes des partis (Graber 1991 CR). Graber a découvert par ailleurs que l'information jugée la plus utile par les électeurs et électrices américains est la comparaison systématique des réalisations et prises de position des candidats et candidates. Il est très clair que les Canadiens et Canadiennes veulent, eux aussi, plus de données comparatives. Il faudrait réfléchir davantage au type d'information et de présentation qui seraient les plus utiles à l'électorat. Les données tendant à prouver l'utilité des comparaisons systématiques sont très convaincantes. Les écoles canadiennes de journalisme devraient s'employer à chercher les modes de présentation les plus propices à l'apprentissage politique (Desbarats 1990a, 191–205).

On serait malavisé de réglementer le contenu rédactionnel des médias (c'est-à-dire les aspects autres que la publicité). La liberté de la presse écrite

est un aspect important du processus électoral et permet une critique indépendante de ceux et celles qui aspirent au pouvoir. Elle constitue un élément central de notre culture politique, un gage de liberté et de démocratie. De même, la liberté de la presse électronique est tout aussi indispensable, même si le CRTC impose aux médias électroniques une certaine surveillance dont la presse écrite est exempte. Le CRTC reçoit les plaintes relatives à la couverture et arbitre les litiges entre plaignants et radiodiffuseurs. Christopher Dornan commente : « La question de la responsabilité continue d'être posée parce que la presse n'est soumise à aucune autre autorité qu'elle-même. Mais elle ne pourrait l'être sans compromettre son indispensable liberté. Il s'agit peut-être d'une réalité déplaisante, mais c'est aussi une des composantes de la démocratie [Dornan 1991 CR]. »

Néanmoins, le professeur Dornan estime que les médias devraient davantage s'autodiscipliner. Il note la présence d'un plus grand nombre de critiques de la presse dans diverses publications et aux congrès annuels de l'Association canadienne des journalistes. En outre, nos recherches ont établi que divers médias d'information ou associations médiatiques se sont déjà donné, ou travaillent à élaborer, des lignes directrices ou des codes de conduite. Plusieurs journalistes conviennent que le processus de décision dans les médias devrait être plus transparent et plus ouvert aux besoins du public.

L'idée d'une forme de surveillance a du mal à percer. Avec le déclin de la presse ouvertement partisane, les journalistes ont dû lutter pour se libérer de leur carcan politique et ont développé une « allergie professionnelle » à l'idée d'avoir des comptes à rendre (Desbarats 1990a, 153). Dans notre atelier sur les médias, la question de savoir si l'autodiscipline devrait être une entreprise collective et si un ensemble commun de normes ferait jamais l'unanimité a suscité un débat animé. En fait, un seul point semblait faire l'unanimité : l'aversion des journalistes à l'idée d'un contrôle gouvernemental en période électorale. Depuis les années 60, cette approche libertaire est remise en cause par des critiques qui réclament une presse socialement responsable. Nombre de journalistes admettent aujourd'hui en principe que les médias doivent rendre des comptes de manière publique. La Fédération professionnelle des journalistes du Québec a pris l'initiative dans ce domaine en adoptant une charte du journalisme en 1987 (Desbarats 1990a, 161, 179). La presse écrite s'est aussi dotée volontairement de conseils de presse et de médiateurs, ou ombudsmans, chargés d'améliorer la communication entre les journalistes et le public, alors que les réseaux de télévision songent à des mécanismes d'autosurveillance. La Société Radio-Canada a adopté une *Politique journalistique* en 1988 et a créé un Bureau de la politique et des pratiques journalistiques dirigé par un ombudsman. Cinq quotidiens canadiens ont déjà de tels ombudsmans (Desbarats 1990a, 170). Mais la création de ces postes a été ardue, et a souvent suscité la méfiance des médias.

Plusieurs journaux canadiens possèdent déjà, ou sont en voie d'élaborer, un code d'éthique. La plupart de ces codes ne traitent pas ou à peu

près pas d'élections : ils s'en tiennent à des considérations générales sur l'équité et l'équilibre, ou sur la nécessité de maintenir une nette distinction entre l'éditorial et le reportage. En définitive, les codes journalistiques restent généralement non écrits, et sont simplement transmis d'un rédacteur en chef à l'autre, comme nous l'a expliqué un ombudsman.

Depuis le début des années 70, beaucoup de conseils de presse provinciaux et locaux, réunissant pour la plupart des représentants de la presse et du public, ont vu le jour. Le Conseil de presse de l'Ontario a été formé en 1972, à la suite notamment du rapport du Comité spécial du Sénat sur les moyens de communication de masse, qui préconisait la création d'un conseil de presse national. Le Conseil de presse du Québec a été formé en 1973, après bien des années de négociations patronales-syndicales. La Commission royale sur les quotidiens a elle aussi recommandé la création d'un conseil national en 1981. Depuis lors, des journaux plus réticents, tels que le *Globe and Mail* et d'autres quotidiens du groupe Thomson, sont entrés au Conseil de presse de l'Ontario. Aujourd'hui, des conseils de presse se réunissent annuellement pour échanger des informations, et certains entreprennent des activités en tant qu'éducateurs de la presse et défenseurs de ses intérêts. On les trouve maintenant dans la plupart des provinces et régions, celui du Québec englobant également la radio et la télévision.

Les conseils de presse n'ont pas de pouvoirs de contrainte ou de censure. Mais leur utilité apparaît notamment dans la « jurisprudence » qui s'est édifiée au fil de centaines de décisions. Celles-ci constituent un indicateur utile de la pratique journalistique actuelle au Canada, de même qu'un outil pratique pour les journalistes (Desbarats 1990a, 167). Desbarats affirme que les saines critiques communément adressées aux conseils de presse au Canada – auxquels on reproche soit d'aller trop loin, soit de ne pas aller assez loin dans leurs efforts pour discipliner la presse – illustrent l'acceptation générale de cette institution relativement nouvelle. Néanmoins, poursuit-il, toute la question de l'imputabilité reste l'un des grands problèmes encore irrésolus du journalisme contemporain; et la mise en place de telles normes professionnelles est difficile dans ce qu'on appelle le dur monde du journalisme commercial concurrentiel (Desbarats 1990a, 166 et 172).

En période électorale, les médias se livrent une âpre concurrence. Lors de la campagne de 1988, le *Toronto Star* a dû comparaître devant le Conseil de presse de l'Ontario pour répondre à la plainte d'un citoyen sur la manière dont il couvrait le débat sur le libre-échange. Le quotidien a reconnu être « un journal de combat défendant un point de vue clairement identifiable », mais a montré qu'il avait présenté dans ses pages tout l'éventail des opinions sur la question(Winter 1990, 2, 19–22). Son rédacteur en chef, John Honderich, a fait valoir que le *Toronto Star* se faisait un devoir de présenter des points de vue négligés par les autres médias, généralement favorables au libre-échange. Il a néanmoins pris la plainte au sérieux et fourni des explications détaillées. David Crane, responsable des pages économiques du journal, a soutenu que le lecteur plaignant avait « discuté de sa stratégie avec le Parti

conservateur ». Les mécanismes de plainte peuvent servir d'armes en période électorale. David Crane raconte à ce sujet : « Ils ont essayé d'obtenir que la plainte soit entendue au milieu de la campagne, dans le but de discréditer le journal et d'influencer la campagne [Winter 1990, 2]. » Des plaintes générales devraient peut-être être entendues seulement après le scrutin, mais les plaintes individuelles concernant des erreurs de fait ou d'interprétation, qui ne peuvent être résolues par les mécanismes internes des journaux, exigent une action plus rapide. Après le scrutin, les rectificatifs sont d'une piètre utilité.

Le *Code de déontologie* du Conseil canadien des normes de radiotélévision (1988) est ce qui se rapproche le plus d'un code national pour les médias électroniques. Les membres de ce Conseil, qui regroupe des stations de radio et de télévision privées de tout le pays, ont convenu volontairement de respecter certaines normes professionnelles. L'équivalent le plus proche d'un code national pour la presse écrite est la « déclaration de principes » de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens (1977), qui est destinée à compléter les codes des journaux qui en possèdent[21].

Brian Brennan, du *Calgary Herald*, nous a déclaré que, si la plupart des médias voient les codes d'éthique d'un œil méfiant, c'est qu'ils se considèrent comme « libres, sans entraves et non réglementés ». Selon le président de l'Association canadienne des journalistes, John Stevens, beaucoup de journalistes sont d'avis que les pratiques existantes assurent un contrôle suffisant de leur travail tout en garantissant la liberté de la presse et que, de toute façon, ces codes sont difficiles à appliquer.

En dépit de ce débat, nous trouvons encourageant que divers médias d'information semblent tendre vers l'adoption d'un code national. L'ombudsman du quotidien *The Gazette* de Montréal, Robert Walker, estime que les conseils de presse provinciaux seraient les mieux à même de rédiger un tel code. La plupart des quotidiens et hebdomadaires canadiens font partie de conseils de presse, dont ils assurent le financement. Ces organismes entendent les plaintes de lecteurs et lectrices à propos d'articles que ces derniers jugent injustes ou inexacts. Le code énoncerait des lignes directrices qui serviraient à évaluer ces plaintes – ce qui pourrait s'avérer particulièrement utile pendant la période relativement brève des campagnes électorales, car l'existence d'un ensemble de lignes directrices préétablies permettrait aux conseils de régler les litiges plus rapidement.

Le code d'éthique de l'Association canadienne des directeurs de l'information en radiotélévision a vu le jour en 1970 et a fait l'objet de plusieurs révisions, la dernière remontant à 1986. L'Association encourage ses membres à le respecter, les directeurs de l'information étant censés faire connaître son existence lorsque leur type de programmation le permet et mettre le texte du code à la disposition du public. Nos recherches ont révélé que cette organisation est la seule à promouvoir explicitement, par écrit, l'observation de ses règles et à tenter de les faire connaître du grand public.

Cette évolution dans la presse écrite et électronique, de même que l'apparition d'une critique de la presse observée par le professeur Dornan,

permettent d'espérer que l'on accordera davantage d'attention à la question des normes et des règles de conduite en matière de journalisme (Dornan 1991 CR).

Pour favoriser la responsabilité, il serait utile que les conseils de presse jouent un rôle plus actif dans le règlement des plaintes relatives à la couverture électorale. Cela suppose qu'ils mettent en place des mécanismes d'arbitrage plus rapides. Par exemple, le Conseil canadien des normes de radiodiffusion (CCNR) exige qu'un radiodiffuseur donne suite à une lettre de plainte dans les dix jours de sa réception.

Si le CCNR doit assumer le rôle d'auto-réglementation que le CRTC envisageait à sa création, en 1988, il lui faudra se doter de procédures plus expéditives, au moins durant les campagnes électorales. Le CRTC lui-même applique des méthodes beaucoup plus expéditives dans ce contexte, et le CCNR, qui sera à pied d'œuvre aux prochaines élections fédérales, ne pourra jouer efficacement son rôle de surveillance s'il ne se dote pas de procédures spéciales pour les périodes électorales. Les conseils de presse sont souvent plus lents encore (Desbarats 1990a, 160–168).

D'après nos recherches, les abus qui ont conduit à la mise sur pied d'un conseil de presse en Grande-Bretagne n'existent à peu près pas au Canada (Dornan 1991 CR). Les médias canadiens prennent au sérieux leurs responsabilités à l'égard du processus démocratique, même s'il ne faut pas s'attendre qu'ils assument le fardeau de l'éducation politique ou qu'ils fournissent un canal de communication directe entre partis et électeurs. Depuis que le Comité Barbeau s'est penché sur la couverture des campagnes électorales dans les années 60, la presse a considérablement accru les ressources qu'elle y consacre (Canada, Comité des dépenses électorales 1966). Les principaux réseaux de télévision et journaux ont sensiblement augmenté le personnel, le temps et l'espace affectés à l'information électorale (Fletcher 1988, 167). L'avènement de CBC Newsworld et de services tels que Vision TV ajoutera sans doute à la qualité et à la diversité de la couverture de la prochaine élection fédérale (Hogarth et Gilsdorf 1991 CR).

À la demande de nombreux intervenants, nous avons examiné la possibilité d'inscrire dans la loi un droit de réponse au contenu d'une annonce publicitaire ou d'un éditorial. Un rapport britannique sur la question a conclu qu'un tel droit prêterait à tant d'abus qu'il engendrerait plus de problèmes qu'il n'en résoudrait. Il supposerait qu'un jugement soit prononcé sur la validité du grief lui-même et que l'on détermine qui exactement serait habilité à y répondre (Dornan 1991 CR). L'idée a été rejetée en Grande-Bretagne pour ces raisons, qui nous paraissent fondées.

D'aucuns se sont plaints, par ailleurs, des stéréotypes véhiculés par les médias concernant les femmes et les membres des groupes minoritaires, et de la difficulté que ces personnes éprouvent à participer au débat national. Ces problèmes, a-t-on fait valoir, sont de nature à saper la confiance dans le processus électoral. Selon les porte-parole de certains groupes de femmes, les médias ont encore beaucoup tendance à présenter les femmes candidates ou leaders comme des anomalies, ce qui contribue à éloigner les femmes de la

politique active (Colloque sur la participation active des femmes à la vie politique, Montréal, du 31 octobre au 2 novembre 1990). Pour sa part, Andrew Cardozo, porte-parole du Conseil ethnoculturel du Canada, a affirmé que les questions électorales intéressant les communautés ethnoculturelles étaient souvent négligées par les médias et que ces minorités se sentaient ainsi exclues du débat. À titre d'exemple, il a signalé que les grands organes d'information n'avaient fait aucunement écho à un débat sur le multiculturalisme tenu au cours de la campagne de 1988 (Ottawa, 13 juin 1990).

Nous avons constaté dans nos recherches que ces doléances ne sont pas sans fondement, notamment en ce qui concerne les femmes, les personnes handicapées, les Autochtones et les communautés ethnoculturelles (Saunders 1991 CR; Robinson et Saint-Jean 1991 CR). Ainsi, une étude sur la couverture des élections de 1988 a révélé que les reportages sur la participation de groupes ethnoculturels à des campagnes d'investiture laissaient souvent entendre que cette participation était illégitime (Saunders 1991 CR). Toutefois, la solution à ces difficultés ne réside pas dans des règlements, mais consiste plutôt à sensibiliser le personnel des médias et d'autres intervenants à ces problèmes, et à aider les représentants et représentantes de ces groupes à faire entendre leur point de vue. En outre, le paragraphe 3(iii) de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991 a élargi la portée de la politique de radiodiffusion canadienne en mentionnant expressément la nécessité de servir et de refléter, dans la programmation et l'embauche, les intérêts et aspirations des hommes, des femmes et des enfants du Canada, de même que la nature multiculturelle et multiraciale du pays et la place particulière que les Autochtones y occupent. Cette disposition sera incluse dans les lignes directrices du CRTC à l'intention des radiodiffuseurs, et devrait aussi faire partie des lignes directrices en matière électorale.

Certes, les médias ne sont pas seuls responsables des lacunes de la couverture électorale. Les thèmes de la campagne, et la manière de les présenter, résultent de l'interaction entre les stratèges des partis, les médias et l'électorat (vu par les sondeurs). La superficialité des reportages, l'importance excessive accordée aux chefs de parti ou la faible couverture accordée aux candidats et candidates locaux peuvent être imputés à tous ces intervenants à la fois. Aucun d'eux ne peut redresser la situation sans le concours des autres. Une mesure propice à cet égard pourrait être de réunir régulièrement des permanents de partis, des journalistes et des observateurs, comme la Société Radio-Canada et l'Université Queen's de Kingston l'ont fait après l'élection de 1988. Les participants et participantes à cette conférence ont abordé un grand nombre de questions d'ordre pratique et théorique, et en sont venus à mieux se comprendre et à mieux saisir la dimension éthique de leurs relations. La conférence fut enregistrée sur bande vidéo puis diffusée par CBC Newsworld. Une rencontre de même nature fut organisée au Québec par la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) après les élections provinciales de 1989, ce qui permit aussi d'établir un dialogue utile (Charron 1991 CR). L'Association canadienne des journalistes a

organisé plusieurs débats de ce genre à l'occasion de ses congrès annuels. Il y aurait lieu d'organiser des rencontres encore plus fréquentes, et rassemblant un éventail plus large de participants, pour discuter notamment de l'accès aux médias d'information.

La Fondation pour le journalisme canadien serait particulièrement bien placée pour assumer la responsabilité de ces rencontres. Créée en 1990 dans le but d'améliorer le journalisme au Canada, particulièrement dans le domaine politique, elle s'emploie notamment à promouvoir les échanges entre les médias et d'autres secteurs de la société. La tenue de séminaires postélectoraux réguliers, rassemblant permanents de partis, candidats, journalistes et autres intéressés s'inscrirait bien dans sa mission. La participation des journalistes, par l'entremise d'organisations comme la FPJQ et l'ACJ, serait également utile.

L'information doit demeurer la responsabilité des médias. Mais ces derniers pourraient être plus à l'écoute des doléances que nous avons passées en revue. Si le genre d'analyse postélectorale effectuée par certains grands médias se généralisait, il est certain que la couverture des campagnes y gagnerait.

Recommandation 1.7.23

Nous recommandons :

a) que les conseils de presse, à la fois de la presse écrite et électronique, élaborent des normes concernant la couverture des campagnes électorales, de même que des mécanismes de règlement des plaintes à ce sujet;
b) que des organisations comme l'Association canadienne des journalistes et la Fédération professionnelle des journalistes du Québec continuent d'effectuer des évaluations postélectorales de la couverture des campagnes et que d'autres associations professionnelles leur emboîtent le pas; et
c) que des organisations professionnelles comme l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens ou la Fondation pour le journalisme canadien organisent des séminaires sur la couverture des campagnes électorales.

Les technologies nouvelles

L'avènement de nouvelles technologies de communication a toujours eu un profond retentissement sur les campagnes électorales. Chaque mutation – comme le passage de la presse partisane à la presse de masse ou de l'imprimé à la radio puis à la télévision – a contraint les partis à s'adapter. La radio a donné naissance à l'auditoire de masse et aux campagnes personnalisées. La télévision a renforcé cette tendance et focalisé l'attention sur les chefs de parti et leur image. Les réseaux de relations ont perdu de leur importance; les partis sont devenus davantage des organisations de

professionnels et, avec l'apparition de techniques encore plus avancées, nous sommes sur le point d'assister à d'autres changements majeurs.

Les nouvelles technologies placent la presse devant un défi de taille. Les quotidiens voient baisser leur électorat depuis des années et doivent faire face à la concurrence de nouvelles méthodes de diffusion de l'information (Desbarats 1990a, 222–223). Comme ce sont les journaux qui publient la plupart des analyses et des enquêtes, l'ensemble du système aurait à s'ajuster s'ils n'étaient plus désireux ou capables d'assumer cette fonction (Desbarats 1990a, 22–24). À l'heure actuelle, bon nombre d'électeurs et électrices lisent peu la presse écrite.

En ce qui concerne la presse électronique, elle joue un rôle de plus en plus important en matière de diffusion de l'information électorale. Là aussi, cependant, la concurrence se fait de plus en plus vive, et la fragmentation de l'auditoire s'accentue de jour en jour (Adams 1991). Ainsi, le nombre de services télévisés offerts au public canadien a augmenté de plus de 25 % durant la dernière décennie. Les chaînes spécialisées et payantes détiennent en moyenne au-delà de 10 % de l'auditoire, alors que le public des réseaux a baissé de plus de 25 % depuis 1984 (Ellis 1991, 22–24). Les seules émissions qui parviennent à accroître leur auditoire sont les émissions de nouvelles et d'affaires publiques. Par ailleurs, les médias d'information subissent une baisse de recettes publicitaires qui les oblige à comprimer les budgets de leurs services de nouvelles. Bien qu'ils détiennent une part d'auditoire plus grande que leurs homologues de langue anglaise, les médias de langue française font l'objet de plus fortes pressions économiques, surtout parce que leur marché est plus restreint. Certes, l'auditoire des émissions d'information et d'affaires publiques reste relativement important, mais les contraintes budgétaires risquent de remettre en cause certaines de ces émissions. La couverture de l'actualité et des affaires publiques s'est élargie ces dernières années, mais sur des bases financières chancelantes. Voilà pourquoi l'industrie s'oppose à la création d'un pendant francophone de Newsworld, malgré les bienfaits qu'un tel réseau pourrait avoir sur le plan de l'éducation politique et de la couverture des élections (Canada, Groupe de travail sur la situation économique de la télévision canadienne 1991, 31, 54–55, 63).

Étant donné la désaffection de la population à l'égard des médias traditionnels, les commanditaires se tournent de plus en plus vers les « nouveaux médias » afin de rejoindre plus directement des publics bien définis (Lee 1989, 260–265). Aux États-Unis, ces nouveaux outils de communication sont déjà largement utilisés dans les campagnes électorales. Par exemple, les ordinateurs et les imprimantes à haute vitesse permettent une circulation plus rapide des informations sur la campagne. La préparation des publipostages est devenue si rapide qu'on peut expédier un million de pièces en 12 heures (Abramson *et al.* 1988, 93). De plus, les candidats et candidates peuvent communiquer aisément avec leur quartier général grâce aux liaisons satellites, à la télécopie et au courrier électronique, qui facilitent la centralisation du processus.

D'autre part, les nouvelles techniques de sondage et de publipostage permettent le « ciblage » des électeurs et électrices ayant des intérêts particuliers. En câblodistribution, grâce à la diffusion restreinte, les candidats et candidates peuvent n'apparaître que sur les écrans de leur choix (Abramson *et al.* 1988, 98–99). Le cadre réglementaire canadien n'autorise pas encore l'emploi de ces techniques qui servent à rejoindre un électorat déjà fragmenté ainsi que « des groupes étroitement définis dont les membres communiquent entre eux seulement » (Abramson *et al.* 1988, 112).

Le phénomène de la fragmentation de l'auditoire, apparu dans les années 70, s'est poursuivi durant la décennie suivante à mesure que de nouvelles technologies, comme la câblodistribution, la diffusion directe par satellite et les magnétoscopes, ont fait de la radiodiffusion non plus un média de communication de masse mais un média de diffusion d'émissions spécialisées pour des publics ciblés (Adams 1991). Cette tendance se renforcera dans les années 90 avec les systèmes interactifs, comme la télévision payante par émission. Selon Michael Adams, seules les émissions de nouvelles et d'affaires publiques continueront de s'adresser régulièrement à l'ensemble de l'auditoire (Adams 1991). Il est cependant probable que cet auditoire s'effritera lui aussi peu à peu, car on s'efforcera de plus en plus de cibler aussi ces catégories d'émissions. Il faudra alors organiser des événements spéciaux pour attirer le vaste auditoire indifférencié d'autrefois.

Les médias électroniques ont engendré un auditoire de masse et fait passer la vie politique du champ local à la sphère nationale, du moins à l'intérieur des communautés linguistiques. Or, les techniques nouvelles individualisent le discours politique, offrant à chaque électeur et électrice un message taillé sur mesure. Contrairement à la radiotélévision, ces nouveaux médias ne présentent pas un programme d'action commun à tous les citoyens et citoyennes. Ils réduisent l'importance attachée aux partis et aux chefs, de même qu'aux réseaux et aux bénévoles. Il pourrait ainsi devenir de plus en plus difficile pour un parti ou un candidat de définir le bien commun et de rallier une majorité à cette vision. Les messages adressés uniquement aux partisans convaincus d'un parti ou aux transfuges éventuels appauvrissent le discours en excluant le débat. Ils peuvent aussi polariser les opinions et reléguer une partie de l'électorat en dehors du débat (Groupe SECOR 1990, 63).

La perspective d'une ligne directe entre le parti et chaque électeur affaiblit les processus de discussion et de regroupement des intérêts qui sont à la base des bonnes politiques. Pour parvenir à une décision raisonnée, les électeurs et électrices doivent participer, à tout le moins comme spectateurs attentifs, à un débat public. « Si les nouveaux médias fragmentent encore davantage l'auditoire sur les plans géographique et fonctionnel, le bassin de connaissances et de perspectives communes rétrécira [Abramson *et al.* 1988, 113]. » Les nouvelles techniques profiteront le plus aux groupes d'intérêt les plus étroits.

La nature souterraine de ces nouveaux modes de communication est susceptible d'affaiblir nos défenses contre les affirmations trompeuses et

autres tactiques déloyales. On en voit déjà maints exemples aux États-Unis, où certains candidats formulent des allégations contre leurs adversaires, souvent en fin de campagne, en recourant à des moyens qui échappent à l'œil des médias de masse. On peut ainsi modeler des messages en fonction des intérêts d'étroits segments de l'électorat, et même diffuser des messages contradictoires auprès de différents groupes sans risque de détection, ou à peu près. Bien que la communication directe entre le parti et l'électeur soit légitime, il importe de préserver une tribune publique suffisante lors des campagnes, comme nous tentons de le faire avec nos propositions concernant le temps d'antenne payant et gratuit, et de dresser des barrières efficaces contre les tactiques déloyales.

Jusqu'à présent, rien ne nous permet de penser que le publipostage ou les techniques connexes aient donné lieu à des abus graves au Canada. Cependant, comme ces nouvelles techniques de communication sont manifestement appelées à se répandre, il serait prudent de nous pencher sur les mécanismes susceptibles de prévenir les abus. La solution la plus efficace étant la transparence, nous avons examiné l'idée d'obliger les partis enregistrés à rendre public tout publipostage effectué en période électorale.

Nous avons cependant rejeté cette idée pour quatre raisons. Premièrement, il est probable que les partis rivaux et la presse signaleront au public sans délai tout document électoral trompeur ou contraire à l'éthique diffusé durant une campagne. En effet, la nature concurrentielle des élections assure, en soi, un mécanisme de surveillance. Les médias ne tarderaient pas à alerter l'électorat aux abus et au recours aux nouvelles technologies qui permettent de produire du courrier de masse en lui donnant une apparence d'individualisation. D'ailleurs, depuis quelques années, les médias s'intéressent de beaucoup plus près aux techniques électorales (Frizzell et Westell 1985, 64).

Deuxièmement, le code d'éthique dont nous recommandons l'adoption par les partis sensibilisera les militants et militantes aux risques d'abus dans ce domaine, ce qui devrait aider les formations politiques à modérer les éventuels excès de zèle de certains membres. Le code indiquera également aux médias et aux autres partis les critères en fonction desquels les documents électoraux douteux devront être jugés. Cela devrait suffire à éliminer les cas extrêmes.

Troisièmement, exiger la divulgation n'aurait aucun effet sur les techniques telles que la sollicitation téléphonique, qui ne laissent pas de trace. Les procédés de ce genre seraient impossibles à réglementer.

Quatrièmement, il serait peu efficace d'imposer cette forme de réglementation aux partis enregistrés durant les campagnes puisque les groupes d'intérêt y échapperaient. L'expérience américaine a montré en effet que ces groupes sont le plus susceptibles de faire du publipostage contraire à l'éthique. N'ayant pas les mêmes préoccupations à long terme que les partis, ni la même concurrence directe, ils pourraient fort bien diffuser de la documentation douteuse sur le plan éthique. Cependant, une règle exigeant qu'ils déposent ou qu'ils divulguent ces documents serait difficile à appliquer et constituerait une intrusion.

En somme, l'imposition de règles de divulgation pour les publipostages des partis enregistrés ne permettrait pas vraiment d'abolir les risques d'abus constatés aux États-Unis et ne ferait qu'ajouter aux tracas des partis. Étant donné l'absence d'abus dans ce domaine au Canada, il devrait suffire de s'en remettre à la surveillance du public, au souci de l'éthique électorale et à la vigilance de la presse.

L'ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS ET L'APPLICATION DE LA *LOI ÉLECTORALE*

Introduction

Dans tout système démocratique, il est essentiel que le processus électoral soit administré avec efficacité, et la loi électorale appliquée avec impartialité. Le personnel électoral doit être indépendant du gouvernement du jour et à l'abri de toute influence partisane. Par ailleurs, il doit être à l'écoute des participants au processus électoral et fournir sans délai tous les éclaircissements requis sur la loi. L'appareil administratif et le déroulement du scrutin doivent aussi être soumis à l'examen public. Enfin, la loi elle-même doit être perçue comme crédible et prévoir des sanctions appropriées.

La *Loi électorale du Canada* fait du directeur général ou de la directrice générale des élections (DGE) le principal responsable de l'application de la Loi. Celui-ci ou celle-ci est nommé par résolution de la Chambre des communes et ne peut être démis de ses fonctions, pour motif valable, que par le gouverneur général, avec l'approbation des Communes et du Sénat. Il ou elle voit à la bonne conduite des élections et transmet à l'ensemble du personnel électoral les instructions nécessaires pour assurer une application juste et équitable de la Loi. Il ou elle nomme également un ou une commissaire aux élections fédérales qui, sous sa supervision, veille à ce que la Loi soit observée et les sanctions appliquées. Les poursuites découlant de manquements à la Loi ne peuvent être engagées qu'avec l'approbation du commissaire. Les enquêtes sont cependant menées par la Gendarmerie royale du Canada et d'autres corps policiers, au besoin. Les poursuites sont intentées devant un tribunal, car les dérogations à la *Loi électorale* sont traitées comme des actes criminels. Enfin, dans chaque circonscription, les élections sont administrées par un directeur ou une directrice du scrutin qui est nommé par le gouverneur en conseil pour un mandat stipulé par la Loi. Le ou la DGE peut transmettre des instructions aux directeurs du scrutin mais ces derniers ne sont pas membres du personnel du Bureau du directeur général des élections, ou Élections Canada comme on l'appelle communément.

Perspective historique

L'administration des élections

La structure actuelle a été largement déterminée par la *Loi des élections fédérales* de 1920. Jusque-là, dans chaque circonscription, le directeur du

scrutin était seul à administrer les élections. De 1867 à 1874, les directeurs du scrutin étaient nommés par les autorités provinciales, puisque les lois électorales provinciales régissaient les élections fédérales. La loi électorale fédérale adoptée en 1874 stipulait cependant que ces postes devaient être occupés, de plein droit, par le registraire ou le shérif de l'endroit. En 1882, la loi fédérale fut modifiée pour habiliter le gouverneur en conseil à nommer les directeurs du scrutin. Pendant très longtemps, la nomination et le comportement des directeurs du scrutin étaient, aux yeux de plusieurs, entachés de partialité. À cause de la structure fortement décentralisée de l'administration électorale, les efforts déployés par certains directeurs du scrutin pour assurer des élections justes et impartiales ne pouvaient que se buter au sectarisme ambiant (Ward 1963, chap. 9).

La *Loi des élections fédérales* de 1920 créa le poste de directeur général des élections. Ce dernier, qui devait être indépendant du gouvernement du jour, était nommé par résolution de la Chambre des communes à titre inamovible pour assurer l'impartialité de l'administration des élections. Or, comme le gouvernement avait accédé aux demandes de l'opposition à ce propos, l'opposition accepta que le gouvernement se réserve le droit de désigner un directeur général adjoint des élections. En 1972, le gouvernement accepta que le directeur général ou la directrice générale des élections le conseille, avec l'aide de la Commission de la fonction publique, quant au choix d'un nouveau directeur général adjoint ou d'une nouvelle directrice générale adjointe. Le choix fut effectué à partir du classement des candidats et candidates établi par le DGE, et la même formule a servi en 1981.

Le pouvoir du directeur général des élections d'administrer les élections et d'encadrer les directeurs du scrutin fut renforcé en 1929, année où le gouvernement lui accorda toute compétence pour nommer les directeurs du scrutin. Malheureusement, les nominations faites par le DGE de l'époque étaient de nature partisane, et l'impartialité du Bureau en a souffert. Dès 1934, par conséquent, le pouvoir de nommer les directeurs du scrutin revint au gouverneur en conseil, c'est-à-dire au gouvernement, et cela n'a pas changé depuis.

À partir de 1949, à l'instigation du directeur général des élections, c'est la Commission du service civil (qui allait devenir, plus tard, la Commission de la fonction publique) qui a doté les postes au Bureau du DGE. Cette dotation était ainsi assujettie au principe du mérite en vigueur dans la fonction publique fédérale. Le personnel permanent et temporaire d'Élections Canada, comme on désigna le Bureau à partir de 1974, est aujourd'hui nommé – à l'exception du directeur général adjoint des élections – conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Élections Canada compte environ 55 employés et employées permanents et un nombre à peu près équivalent d'employés temporaires qui sont recrutés pour différentes périodes entre les élections. L'effectif double en période électorale.

Dans le but de faciliter l'application de la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974, le directeur général des élections a invité les partis représentés au

Parlement à participer à un comité spécial de façon à assurer qu'ils comprennent bien la nouvelle loi et l'approche d'Élections Canada quant à son application. Ce « Comité ad hoc », qui devait être temporaire, a siégé jusqu'aux élections de 1988. Il conseillait notamment le DGE sur les lignes directrices à communiquer aux partis et aux candidats et candidates ainsi qu'à leurs agents et agentes, et sur les modifications à apporter à la Loi elle-même.

Contrôle et sanctions en matière électorale

La mise en œuvre de la législation électorale au Canada a connu des périodes sombres. Outre le fait que les manœuvres électorales frauduleuses étaient pratiquées de manière ouverte et générale pendant les premières décennies qui ont suivi la Confédération, la *Loi sur les élections fédérales contestées* a été appliquée non pas par l'administration électorale fédérale mais par le biais de pétitions de citoyens, déposées au départ devant la Chambre des communes et, plus tard, auprès du pouvoir judiciaire qui devait communiquer ses conclusions à la Chambre, où une résolution finale était adoptée. Dans ce contexte, des partisans lançaient des pétitions pour harceler des candidats élus et l'issue se décidait au cours de tractations entre partis. Norman Ward écrit à ce propos :

> Ainsi la *Loi sur les élections fédérales contestées* n'a pas tant servi à réprimer les pratiques frauduleuses qu'à créer un nouveau champ de bataille pour les querelles et les tractations des partis. L'objet véritable de la Loi s'est perdu dans un labyrinthe de circonstances déterminées principalement par l'opportunisme; et la corruption, loin d'avoir été contenue par la Loi, semble en vérité avoir été favorisée par son échec. Le système électoral dans son ensemble s'est inévitablement acquis une réputation peu flatteuse. (Ward 1963, 251-252)

Avec les changements techniques apportés à la Loi en 1915 et en 1921, il devint plus difficile pour les particuliers de déposer des pétitions contre des candidats et le nombre d'élections contestées chuta de manière spectaculaire. Tout aussi importante, cependant, fut l'extension du suffrage après la Première Guerre mondiale. Cette réforme a sensiblement freiné les manœuvres frauduleuses : désormais, il y avait simplement trop de personnes qui avaient le droit de vote pour qu'il vaille la peine d'essayer de corrompre les rares électeurs qui étaient corruptibles. D'autre part, les poursuites pour corruption ont également diminué en l'absence d'un mécanisme de répression efficace. En dehors des mesures qu'il pouvait prendre en cas de dérogation commise par un membre du personnel électoral, le directeur général des élections n'était aucunement autorisé à enquêter sur les plaintes déposées, ni à recommander des poursuites.

Les dispositions relatives à la déclaration des dépenses électorales ont été inscrites dans la loi dès 1874, mais aucun mécanisme n'était prévu pour assurer leur application et elles étaient sans cesse transgressées. Ni les

directeurs du scrutin, à qui les rapports devaient être adressés, ni le DGE, à partir de 1920, ne se sont vu reconnaître une quelconque compétence quant à la répression des contrevenants (Ward 1963, 263).

Ce n'est qu'en 1974, avec l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*, que cette lacune a été partiellement comblée par la création du poste de commissaire aux dépenses d'élection, dont le titulaire était chargé d'appliquer les dispositions en matière de dépenses électorales prévues dans la Loi, sous la supervision du DGE. En 1977, ce poste est devenu celui de commissaire aux élections fédérales et son ou sa titulaire se voyait chargé de l'application de l'ensemble de la *Loi électorale*, toujours sous la supervision du DGE. Le pouvoir d'enquêter est néanmoins demeuré extérieur à l'administration électorale : les poursuites demeuraient dans le champ des tribunaux, étant donné le caractère criminel attribué aux contraventions à la *Loi électorale*.

Évaluation de la structure actuelle

L'impartialité et l'indépendance du directeur général ou de la directrice générale des élections et d'Élections Canada sont maintenant tenues pour acquises. Cependant, la lenteur du gouvernement à nommer des directeurs et directrices du scrutin complique la tâche du DGE dans l'administration des élections. Le principal ennui n'est pas qu'il s'agisse de nominations gouvernementales, mais que le DGE puisse difficilement choisir les éléments les plus compétents, les former et les affecter aux préparatifs préélectoraux. Nous énonçons au chapitre premier du volume 2 des recommandations qui ont pour objet d'améliorer la situation, tout en conservant les principes fondamentaux de la structure actuelle.

Par ailleurs, l'impartialité et l'indépendance de l'administration électorale fédérale reposent entièrement sur une seule personne : le directeur général ou la directrice générale des élections. Aucune ligne directrice ne régit l'utilisation qu'il ou elle fait du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 9 de la *Loi électorale*. Pourtant, le DGE a souvent à exercer ce pouvoir pour diriger l'organisation fort complexe des élections dans un contexte marqué par la tension et la concurrence. L'intervention du Comité ad hoc formé de représentants des partis, mentionné plus haut, a aidé jusqu'à un certain point à l'application de la Loi, mais elle a surtout fait ressortir les graves lacunes de la structure dans son ensemble. Par exemple, le DGE n'a jamais présidé le comité parce que ce dernier n'avait aucun pouvoir de lui donner des instructions sur l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires et que ses membres ne pouvaient pas prendre d'engagement au nom de leur parti. En fait, le DGE demeurait seul à la barre.

L'impartialité et l'indépendance du directeur général ou de la directrice générale des élections ne sont pas en cause. Cependant, il est imprudent du point de vue institutionnel que cette personne soit obligée d'exercer son pouvoir discrétionnaire en tranchant des questions controversées dans le feu de l'action, tout en dirigeant l'application de la *Loi électorale* à l'intérieur

d'un système extrêmement décentralisé. Il est vrai que le DGE a pris l'habitude de publier des lignes directrices pour les candidats et candidates, les partis et leurs agents et agentes, mais la Loi ne prévoit ni n'exige de décisions préalables ou de bulletins d'interprétation, qui aideraient à éclaircir certains points de droit, bien que les principaux intéressés soient « enregistrés » et donc astreints à des règles fixées par la loi. Par ailleurs, quoique le droit électoral soit essentiel à l'exercice des droits démocratiques, les lignes directrices ne sont jamais soumises à l'examen préalable du public. Enfin, aucune procédure n'assure que le Parlement examine les modifications à la *Loi électorale* proposées par le DGE, malgré l'évolution constante des pratiques électorales et de la jurisprudence constitutionnelle.

Un autre facteur, tout aussi important, nuit à l'application de la *Loi électorale du Canada* : c'est la nature des dérogations et des mécanismes de répression définis dans la Loi. Celle-ci traite en effet toutes les violations comme des actes criminels, même si elles sont presque toutes aujourd'hui de nature essentiellement administrative ou réglementaire. Seulement 1 % des 862 plaintes relatives aux élections générales de 1988 portaient sur des questions de fraude électorale. En traitant des dérogations d'ordre administratif ou réglementaire comme des actes criminels, la *Loi électorale* contribue à saper la confiance du public dans le processus électoral. Au cours de nos audiences, ce problème a été soulevé par de nombreux intervenants et intervenantes, dont l'actuel directeur général des élections et son prédécesseur, ainsi que le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

D'autre part, toutes les enquêtes sont menées par la GRC, le ou la commissaire aux élections fédérales n'ayant pas de pouvoirs à cet effet. En outre, toutes les accusations doivent être soumises aux tribunaux. Enfin, bien que le directeur général ou la directrice générale des élections nomme le ou la commissaire et puisse lui ordonner d'ouvrir une enquête, seul le ou la commissaire peut décider si une affaire doit ou non être portée devant les tribunaux. La crédibilité du système repose, ici encore, sur les décisions d'une seule personne, qui reçoit peu d'instructions sur la façon de remplir ses fonctions.

Dans son ensemble, cette structure est donc difficile à gérer et déficiente à bien des égards. Les enquêtes sont trop longues parce qu'elles sont menées à la façon d'enquêtes criminelles. Des candidats et candidates sont mis dans l'embarras inutilement parce qu'ils font l'objet d'une enquête policière. Très peu de plaintes donnent lieu à un procès, car il faut les mêmes preuves qu'en droit pénal. Parce que la *Loi électorale* est d'ordre criminel plutôt qu'administratif, il est difficile d'obtenir des injonctions : voilà pourquoi il n'existe aucun recours efficace pour interrompre en pleine campagne des actions susceptibles d'infléchir le vote ou l'opinion sur l'intégrité du processus électoral. Enfin, les peines varient grandement, sans que cette variation soit clairement justifiable.

La conséquence la plus importante de ces lacunes est que la Loi n'est pas appliquée comme il se doit. Des infractions sont effectivement commises, mais il est actuellement impossible de les arrêter par des moyens

administratifs. On ne peut pas non plus les traiter comme des dérogations administratives ou réglementaires aux étapes de l'enquête, du jugement ou du prononcé de la sentence.

Plusieurs déplorent qu'Élections Canada fasse appel à la Gendarmerie royale du Canada pour enquêter sur des allégations d'infractions. Le ou la commissaire peut recourir à d'autres personnes, et il le fait, mais il doit faire appel à la GRC s'il s'agit d'invoquer des pouvoirs de perquisition et de saisie, la *Loi électorale* ne donnant pas directement ces pouvoirs au commissaire, sauf lorsqu'un membre du personnel électoral est en cause. Beaucoup souhaitent un changement à ce chapitre, comme nous l'avons constaté lors de nos consultations.

Lors de son témoignage, le commissaire Norman Inkster, qui dirige la Gendarmerie royale du Canada, a dit appuyer l'idée de confier les enquêtes au personnel du ou de la commissaire aux élections fédérales :

> Si la fonction d'enquête était prise en charge par un organe civil, cela décriminaliserait ces infractions réglementaires ou administratives, permettrait à la GRC de consacrer ses ressources limitées à des dossiers criminels plus urgents, et réduirait l'embarras causé inutilement à ceux et celles qui ont à subir des enquêtes policières alors que les infractions en cause peuvent être de nature réglementaire. (Ottawa, 13 mars 1990)

Le ou la commissaire aux élections fédérales est censé agir indépendamment du directeur général ou de la directrice générale des élections bien que ce dernier établisse les directives générales en matière d'application de la loi. Comme l'a expliqué Jean-Marc Hamel (alors directeur général des élections) devant le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure en 1988 :

> Mon rôle consiste à définir les principes et le mandat [du commissaire], et je n'interviens dans les cas individuels que pour m'assurer que le commissaire respecte les principes ou directives. Mon mandat ne consiste nullement à instruire le dossier ou à donner une autorisation quelconque, car le commissaire est investi de tous ces pouvoirs par la loi. (Canada, Chambre des communes 1988b, 24:83)

Élections Canada a pour politique de faire enquête sur toute plainte légitime et d'intenter des poursuites quand cela est dans l'intérêt de la justice ou du public et que l'organisme a de bonnes chances d'avoir gain de cause.

Les dossiers de plaintes demeurent confidentiels, sauf en cas de poursuites. Un examen de 150 cas choisis au hasard dans les dossiers du commissaire aux élections fédérales a révélé que 46 % de ces plaintes avaient été déposées par Élections Canada, 24 % par des candidats ou candidates ou par des travailleurs ou travailleuses de campagne, 20 % par le grand public et 3 % seulement par la police. Après les élections de 1988, le commissaire

n'a autorisé que 50 poursuites, soit dans le cas de 6 % seulement des 862 plaintes qui avaient été déposées.

Plusieurs raisons expliquent ce faible taux de poursuites. De nombreuses plaintes n'ont pas eu de suites, soit parce qu'elles étaient anonymes, considérées comme non sérieuses ou accompagnées de renseignements insuffisants, soit encore parce que fondées sur une violation non visée par la loi. D'autres encore avaient été mises en suspens parce que prématurées. Ce fut le cas, notamment, de plaintes relatives à des dépenses électorales excessives, qui avaient été déposées avant le délai fixé pour le dépôt des rapports de dépenses électorales et n'avaient pas été renouvelées une fois les rapports déposés.

Beaucoup de plaintes, surtout parmi celles émanant d'Élections Canada, étaient plutôt mineures. Elles visaient, par exemple, des rapports de dépenses déposés peu après la date d'échéance, ou des erreurs ou omissions mineures ou faciles à corriger. Dans certains cas où le candidat ou la candidate n'avait pas fait de rapport, il n'y avait effectivement pas eu de dépenses.

En 1988, le commissaire a adopté comme principe de ne pas intenter de poursuites dans les cas de vente de boissons alcoolisées le jour du scrutin si la police avait déposé une plainte. D'autre part, plusieurs cas de dépassement des limites de dépenses n'ont pas fait l'objet de poursuites après les élections de 1988 parce que le dépassement était trop faible pour justifier un procès ou parce qu'il était difficile, étant donné la définition légale de « dépenses d'élection », de déterminer s'il y avait vraiment eu dépassement. Les dépenses électorales effectuées par d'autres que les partis et les candidats et candidates n'ont fait l'objet de poursuites nulle part au Canada, à cause de la décision rendue par un tribunal de l'Alberta dans l'affaire de la National Citizens' Coalition, même si cette décision n'était pas exécutoire dans les autres provinces. Le commissaire a également jugé qu'il n'était pas dans l'intérêt public d'intenter une action dans les cas d'infraction technique, par exemple lorsqu'un candidat ou une candidate avait déclaré comme une dépense des paiements versés à un travailleur ou une travailleuse de sa campagne, alors qu'un syndicat avait payé le travailleur directement au lieu de faire passer le paiement par l'agent officiel.

D'après l'expérience générale dans ce domaine, les infractions aux lois électorales sont mises au jour grâce à des plaintes plutôt qu'à des mesures visant à faire respecter la loi. Il n'existe en vérité aucune autre solution, étant donné le nombre de personnes qui travaillent à une élection, à tous les niveaux. En outre, le fait que les rivaux sont à l'affût de toute irrégularité chez l'adversaire constitue un mécanisme de surveillance naturel. Les plaintes déposées et les poursuites intentées par Élections Canada sont donc de bons indicateurs de l'envergure et de la nature des dérogations à la *Loi électorale*.

L'expérience des deux dernières élections montre que la grande majorité des plaintes sont d'ordre financier ou administratif. Comme l'indiquent les tableaux 7.10 et 7.11, moins de 2 % des plaintes relatives aux élections de 1984 et de 1988 concernaient des infractions pouvant être classées comme des cas de fraude électorale. À notre avis, cela donne beaucoup de poids à

la thèse selon laquelle la plupart des violations de la *Loi électorale* devraient être retirées du champ des tribunaux.

Au niveau provincial, l'application des lois électorales relève généralement du directeur général des élections qui, dans le cas de l'Ontario, partage cette tâche avec une commission chargée de surveiller le financement des élections. Dans tous les cas, les poursuites se font devant un tribunal. Comme l'indique le tableau 7.12, les plaintes et poursuites relatives aux lois électorales sont quasi inexistantes au niveau provincial.

Tableau 7.10
Plaintes et poursuites, élections générales fédérales de 1984

Infractions	Plaintes		Poursuites		Poursuites / plaintes	Poursuites ayant donné lieu à une condamnation
	N	%	*N*	%	%	%
Partis, candidats et candidates, agents et agentes	371	65,4	28	24,3	7,5	50,0
Personnel électoral	14	2,5	0	0,0	0,0	—
Fraude électorale	7	1,2	0	0,0	0,0	—
Octroi de 4 heures pour voter	54	9,5	1	0,9	1,9	100
Vente d'alcool le jour du scrutin	82	14,5	82	71,3	100	89,0
Autres	39	6,9	4	3,5	10,3	50,0
Total	567	100	115	100	20,3	78,3

Source : Boucher 1991 CR.

Tableau 7.11
Plaintes et poursuites, élections générales fédérales de 1988

Infractions	Plaintes		Poursuites		Poursuites / plaintes	Poursuites ayant donné lieu à une condamnation
	N	%	*N*	%	%	%
Partis, candidats et candidates, agents et agentes	696	80,7	34	68,0	4,9	70,4
Personnel électoral	21	2,4	1	2,0	4,8	100
Fraude électorale	8	0,9	3	6,0	37,5	66,7
Octroi de 4 heures pour voter	51	5,9	9	18,0	17,6	66,7
Vente d'alcool le jour du scrutin	14	1,6	1	2,0	7,1	0,0
Autres	72	8,4	2	4,0	2,8	50,0
Total	862	100	50	100	5,8	65,9

Source : Boucher 1991 CR.

Tableau 7.12
Plaintes et poursuites à l'occasion des deux dernières élections aux niveaux fédéral, provincial et territorial

Province ou territoire	Plaintes		Poursuites	
	Avant-dernière élection	Dernière élection	Avant-dernière élection	Dernière élection
Canada (fédéral)	567	862	115	50
Terre-Neuve	0	4	0	4
Nouvelle-Écosse	n.d.	n.d.	0	2
Île-du-Prince-Édouard	0	0	0	0
Nouveau-Brunswick	8	4	0	0
Québec	591	156	49	29
Ontario	20	127[a]	3	20[b]
Manitoba	1	1	1	0
Saskatchewan	0	0	0	0
Alberta	0	1	0	1
Colombie-Britannique	0	0	0	0
Yukon	1	0	0	0
Territoires du Nord-Ouest	1	1	0	1

Source : Boucher 1991 CR, d'après les réponses à un questionnaire envoyé aux directeurs généraux des élections et les rapports annuels de ces derniers.

n.d. = non disponible.

[a] Comprend 77 plaintes relatives à l'affaire Patricia Starr (voir Johnson 1991 CR).

[b] Les 20 poursuites concernaient toute l'affaire Patricia Starr.

Depuis les années 20, les normes de conduite aux élections fédérales canadiennes, si l'on en juge d'après les sanctions appliquées, sont dans l'ensemble relativement élevées. Ces dernières années, la plupart des cas de fraude concernaient le truquage de listes électorales. Les tactiques classiques de fraude et de manœuvre frauduleuse semblent avoir été absentes des dernières élections et l'on espère qu'elles sont choses du passé. En conséquence, le gros des activités de surveillance concernent maintenant les dépenses électorales. La *Loi électorale* devrait certainement tenir compte de la possibilité de manœuvres frauduleuses, mais l'expérience canadienne porte à croire qu'il s'agit d'un phénomène exceptionnel.

L'application de la *Loi électorale* comporte néanmoins de sérieuses lacunes qu'il importe de corriger, surtout si l'on étend la réglementation du financement électoral. Outre le problème des enquêtes relevant de la GRC, il est souvent difficile d'intenter des poursuites pour des infractions d'ordre administratif ou financier devant les tribunaux ordinaires. La nécessité de prouver au-delà de tout doute raisonnable qu'il y a eu intention criminelle est peu appropriée à bon nombre d'infractions électorales.

Par ailleurs, les mesures de discipline sont toujours prises après coup, Élections Canada ne disposant d'aucun moyen juridique ou pratique d'interrompre, en cours de campagne, des activités susceptibles d'affecter le vote ou l'intégrité du système électoral. Pour sa part, le directeur général ou la directrice générale des élections du Québec peut intervenir en cours de campagne. Lors des élections tenues au Québec en 1989, son bureau a envoyé 31 avertissements à des particuliers et à des groupes relativement à des dépenses non autorisées par l'agent ou l'agente officiel d'un parti ou d'un candidat ou candidate, dépenses qui sont interdites en période électorale au Québec. Les particuliers et groupes en question ont été avertis qu'ils seraient poursuivis s'ils ne mettaient pas fin à leurs activités, et ils ont tous obtempéré. Il en ressort que la rapidité de l'intervention et le sérieux des menaces sont les meilleures gages de dissuasion.

Les peines actuelles, d'autre part, sont arbitraires et inégales. Par exemple, un candidat ou une candidate reconnu coupable de manœuvre frauduleuse pour avoir dépassé la limite des dépenses pourrait perdre son droit de voter et de briguer les suffrages pendant sept ans, alors qu'un parti national qui aurait dépassé d'un million de dollars sa limite légale ne pourrait se faire imposer une amende de plus de 25 000 $. L'agent ou l'agente d'un candidat qui a dépassé la limite autorisée pourrait être privé du droit de vote pendant cinq ans mais non l'agent officiel d'un parti qui aurait dépassé sa limite. Une amende maximale de 25 000 $ est beaucoup trop faible pour un parti national alors que le simple risque d'emprisonnement pour une contravention mineure, comme le port d'un macaron de parti à l'intérieur d'un bureau de vote, est manifestement excessif.

La réforme de la structure d'administration et de contrôle

Des changements fondamentaux s'imposent si l'on veut réformer l'actuelle structure d'administration et de contrôle, tout en préservant l'indépendance et l'impartialité de l'administration électorale fédérale.

Le rôle et la structure de la Commission électorale du Canada

Il faudrait une commission indépendante au lieu d'un seul responsable. Avec la création d'une telle commission, l'administration centrale pourrait plus facilement réagir aux préoccupations légitimes de l'électorat et des personnes engagées dans la campagne électorale, formuler et appliquer des politiques, fournir des éclaircissements et proposer des modifications à la Loi. Aujourd'hui, les gouvernements mettent en place des commissions de ce genre dans la quasi-totalité des cas où il s'agit d'administrer un régime de réglementation de façon indépendante et impartiale. Comme elles régissent la concurrence partisane dans le processus le plus fondamental de la démocratie, les dispositions de la *Loi électorale* doivent être aussi complètes que possible et laisser aux organes de réglementation un pouvoir discrétionnaire minimal. Mais une certaine discrétion administrative est néanmoins nécessaire, d'autant plus que la Loi prévoit l'enregistrement des participants électoraux

et la surveillance de leurs activités financières et administratives. Ce pouvoir discrétionnaire s'impose également en raison de la nature hautement décentralisée des activités d'Élections Canada qui, en période électorale, emploie plus de 200 000 personnes dans l'ensemble du pays.

Pour assurer au mieux l'observation de la Loi, il est essentiel qu'une commission électorale formée de plusieurs membres soit chargée d'administrer les élections en fonction des politiques qui sous-tendent la législation et de leur interprétation. Il faut aussi fournir au directeur général ou à la directrice générale des élections et à ses adjoints les lignes directrices nécessaires pour appuyer leurs décisions administratives et garantir leur crédibilité. Une commission est mieux en mesure qu'un individu de réaliser les objectifs essentiels avec crédibilité et efficacité, car elle peut englober différents points de vue. Les lacunes du Comité ad hoc et du processus de réforme législative ont mis en lumière la nécessité d'une structure plus souple et plus efficace.

Une commission électorale, tout comme un conseil d'administration, aurait besoin d'un directeur général ou une directrice générale pour assurer le bon déroulement des élections. La pratique veut que le directeur général ou la directrice générale des commissions de ce type en soit en même temps le président ou la présidente. De cette façon, la commission est conseillée directement par celui ou celle qui doit rendre des comptes sur ses activités, et la personne chargée de la mise en œuvre des politiques participe également à leur élaboration. Le principe de la responsabilisation s'applique pleinement, car les conséquences administratives des politiques proposées sont examinées par la commission, et le directeur général participe lui-même au processus décisionnel. Ainsi, la responsabilité du directeur général en matière de mise en œuvre des politiques est clairement établie.

L'organisme chargé d'administrer les élections doit être clairement perçu comme étant responsable devant la Chambre des communes, distinct du pouvoir exécutif du gouvernement et, partant, du parti au pouvoir, et capable d'agir comme un tribunal indépendant chargé d'appliquer la *Loi électorale* et ses sanctions.

Plusieurs organismes administratifs canadiens assument la responsabilité à la fois des enquêtes et des poursuites, mais c'est une structure semblable à celle des commissions provinciales des valeurs mobilières qui nous semblerait la plus adéquate pour la future Commission électorale du Canada. En général, les commissions des valeurs mobilières sont des organismes à deux paliers. Par exemple, au premier palier, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario est un tribunal indépendant qui établit des politiques, siège en qualité de tribunal administratif, joue le rôle d'organisme d'appel des décisions prises par son directeur général ou sa directrice générale et son personnel ou par la Bourse de Toronto et le Toronto Futures Exchange, et recommande des réformes au gouvernement (Commission des valeurs mobilières de l'Ontario 1990, 7). Le second palier, qui est l'instance administrative de la Commission, se compose de gestionnaires, de juristes, de comptables, d'enquêteurs ainsi que du personnel de soutien, et il assure le fonctionnement quotidien de la Commission.

Il arrive souvent qu'un membre d'une commission des valeurs mobilières soit amené à participer à des décisions quant aux enquêtes et aux poursuites. Mais il existe un mécanisme de sûreté : les membres consultés avant qu'une affaire ne soit portée devant le tribunal ne peuvent participer aux audiences ou au jugement.

Selon le droit administratif traditionnel exprimé par la Déclaration canadienne des droits et par la *Charte canadienne des droits et libertés*, et selon la jurisprudence récente, toute commission fédérale chargée à la fois d'engager des poursuites et de siéger comme tribunal est tenue de séparer clairement ses deux structures de responsabilité de façon à garantir son intégrité institutionnelle (*MacBain* 1985). Autrement dit, elle doit être structurée de manière à éviter toute confusion de pouvoirs et à assurer des procédures justes et équitables. Le palier de la commission chargé des enquêtes et des poursuites doit donc être indépendant du palier chargé de juger les plaintes.

L'adoption d'une telle structure à deux paliers garantirait l'intégrité institutionnelle de la Commission électorale du Canada. Il n'y aurait aucun risque d'amalgame entre ses fonctions en matière d'enquêtes et de poursuites, d'une part, et ses fonctions à titre de tribunal, d'autre part. Selon le mécanisme que nous décrivons au chapitre 8 du volume 2, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites déciderait si une dérogation à la législation électorale serait portée devant la Commission ou devant une cour, selon la gravité de l'acte. Cette responsabilité n'appartiendrait pas aux commissaires de la Commission électorale du Canada. En outre, les enquêtes et les poursuites menées par le bureau du directeur ou de la directrice des poursuites et des enquêtes se feraient indépendamment du tribunal de la Commission.

Parce que la Commission serait un organisme à deux paliers, il faudrait que la procédure de nomination de ses membres par la Chambre des communes soit conçue de façon à assurer un large consensus parmi les députés et députées – pas seulement une majorité simple. On pourrait exiger à cette fin que toutes les nominations à la Commission, y compris celle du directeur général ou de la directrice générale des élections, soient entérinées par les deux tiers des voix aux Communes, ce qui nécessiterait normalement une entente entre les partis.

La Commission devrait compter assez de membres pour réunir un éventail approprié de points de vue et de compétences et s'acquitter de ses responsabilités en tant que tribunal. En plus du directeur général ou de la directrice générale des élections, elle devrait compter deux membres à temps plein qui siégeraient comme vice-présidents ou vice-présidentes. Le directeur général des élections et président de la Commission ou la directrice générale des élections et présidente de la Commission toucherait le même traitement que le ou la juge en chef de la Cour fédérale du Canada et les deux vice-présidents un traitement égal à celui des juges de cette cour. Les mandats des membres de la Commission devraient être échelonnés, par souci de continuité. Comme toute nomination exigerait une majorité des

deux tiers, il n'y aurait aucune raison de ne pas renouveler le mandat d'un ou une commissaire si la Chambre en décidait ainsi.

Bien qu'il ne soit pas interdit de nommer des commissaires qui ont déjà été associés à un parti politique, il faudrait dans pareils cas que ces personnes rompent tout lien officiel avec le parti en question et que leur mandat soit assez long pour qu'ils ou elles puissent agir de façon indépendante. Cette condition serait indispensable dans la mesure où les commissaires auraient à juger des violations de la *Loi électorale*. Nous sommes persuadés que des commissaires au passé partisan seraient capables d'impartialité; leur situation, en fait, serait identique à celle des personnes qui entrent dans la magistrature après avoir fait de la politique, et dont on attend la même neutralité.

Si un ou une commissaire est incapable d'exercer les tâches qui lui sont attribuées par la *Loi électorale du Canada* et refuse de démissionner, la Commission électorale pourrait procéder à sa révocation. La procédure devrait être rigoureuse, crédible, impartiale et clairement établie. Les commissaires étant dotés de pouvoirs en matière de justice, la procédure devrait être semblable à celle qui est prévue dans la *Loi sur les juges* pour destituer des juges nommés par le gouvernement fédéral. C'est au Conseil canadien de la magistrature qu'il appartient de faire enquête et de formuler des recommandations dans de telles circonstances, et ses recommandations doivent être conformes aux dispositions de la Loi. Le paragraphe 65(2) de la *Loi sur les juges* précise les raisons pour lesquelles le Conseil peut recommander le renvoi d'un ou une juge et l'article 69 dispose que le Conseil peut être invité à déterminer si certaines personnes nommées en vertu d'une loi fédérale et tenues à certaines normes de comportement devraient être révoquées pour les raisons énoncées au paragraphe 65(2).

La procédure de révocation ne devrait être engagée que si la majorité des membres de la Commission électorale du Canada demande une enquête au Conseil canadien de la magistrature. Après l'enquête, le Conseil devrait adresser au président ou à la présidente de la Chambre des communes une recommandation sur les mesures à prendre. Le commissaire concerné ne pourrait être démis de ses fonctions que par le truchement d'une adresse recueillant au moins les deux tiers des voix à la Chambre. Comme dans le cas de la nomination d'un commissaire, en pratique toute révocation exigerait normalement un accord multipartite.

Recommandation 1.7.24

Nous recommandons :

a) que soit créée, sous le nom de Commission électorale du Canada, une commission formée de sept membres nommés par une majorité des deux tiers à la Chambre des communes;

b) que la Chambre des communes désigne, parmi les membres de la Commission, un directeur général ou une directrice générale des élections, qui présidera également la Commission;

c) que la Chambre des communes nomme deux membres de la Commission au poste de vice-président ou vice-présidente;

d) que le directeur général des élections et président de la Commission ou la directrice générale des élections et présidente de la Commission soit nommé pour sept ans, ou jusqu'à son remplacement;

e) que les autres membres de la Commission soient nommés pour cinq ans ou jusqu'à leur remplacement;

f) qu'au moment de la création de la Commission, trois de ses six premiers membres soient nommés pour sept ans par souci de continuité;

g) que les mandats du directeur général ou de la directrice générale des élections et des commissaires soient renouvelables;

h) 1. qu'une majorité des commissaires soit autorisée à demander au Conseil canadien de la magistrature d'examiner l'opportunité de révoquer un ou une commissaire pour l'une des raisons énoncées aux alinéas 65(2)*a)* à *d)* de la *Loi sur les juges*;

2. la recommandation du Conseil devrait être adressée au président ou à la présidente de la Chambre des communes; et

3. toute révocation ne se ferait que sur adresse de la Chambre, par un vote des deux tiers;

i) que, pendant leur mandat, le directeur général ou la directrice générale des élections et les commissaires ne puissent occuper une charge ou être employés d'une quelconque façon par un parti politique, ni être membres ni faire un don politique ou contribuer à une fondation politique; et

j) que le directeur général des élections et président de la Commission ou la directrice générale des élections et présidente de la Commission touche un traitement égal à celui du ou de la juge en chef de la Cour fédérale du Canada; que le traitement des deux vice-présidents ou vice-présidentes soit égal à celui des juges de ce tribunal; et que la rémunération des autres membres de la Commission soit fixée par le gouverneur en conseil.

Recommandation 1.7.25

Nous recommandons, de plus, que la Commission électorale du Canada soit notamment habilitée à :

1. formuler des politiques et guider le directeur général ou la directrice générale des élections en matière de mise en œuvre des politiques;
2. diffuser des énoncés de politique aux partis politiques enregistrés, aux candidats et candidates, aux agents et agentes et à d'autres particuliers ou groupes concernés;
3. rendre une décision sur les appels interjetés par des citoyens ou citoyennes, des candidats ou candidates, des partis ou des agents ou agentes à propos de décisions prises par des membres du personnel électoral;
4. tenir des audiences publiques au sujet des règlements, des politiques et des lignes directrices;
5. répondre aux demandes de décisions préalables ou de bulletins d'interprétation émanant de partis politiques enregistrés, de candidats ou candidates ou d'agents ou agentes;
6. recommander des modifications législatives;
7. établir des règlements qui devront être déposés directement auprès du président ou de la présidente de la Chambre des communes et seront réputés adoptés s'ils ne sont pas renvoyés pour débat ou à un comité dans les quinze jours de séance suivant leur dépôt;
8. exercer les fonctions de l'actuel arbitre en matière de radiodiffusion;
9. déposer son budget d'exploitation annuel auprès du Conseil du Trésor;
10. déposer auprès du Parlement un rapport annuel sur l'administration des élections et l'application de la Loi; et
11. tenir un registre des partis politiques, des associations de circonscription et des fondations de parti.

L'action de la Commission en tant que tribunal doit être régie par la *Loi électorale du Canada*. La Commission n'a pas à siéger au complet dans chaque cas, mais au moins un commissaire devrait être appelé à juger une cause (voir le chapitre 8 du volume 2). Pour ce qui est des réunions de la Commission proprement dite, le quorum devrait être fixé à deux membres.

Recommandation 1.7.26

Nous recommandons :

a) que lorsque la Commission électorale du Canada est saisie d'une cause, le président ou la présidente – ou, en son absence, le vice-président ou la vice-présidente – désigne les commissaires qui l'entendront;

b) que le nombre de ces commissaires puisse varier selon les besoins; et
c) que le quorum soit fixé à deux membres pour les réunions de la Commission.

La nomination d'un directeur général adjoint ou d'une directrice générale adjointe des élections

Si le directeur général ou la directrice générale des élections est absent ou incapable d'assumer ses responsabilités pour quelque raison que ce soit, c'est son adjoint ou adjointe, nommé par le gouverneur en conseil, qui assume ses fonctions de direction.

Nous recommandons que la personne occupant la fonction de directeur général adjoint des élections ou de directrice générale adjointe des élections assiste normalement aux réunions de la Commission électorale du Canada, ce qui la préparera à assumer, au besoin, les fonctions de direction du directeur général ou de la directrice générale des élections.

Le directeur général adjoint des élections ne devrait cependant pas être nommé par le gouverneur en conseil. Comme le ou la titulaire de ce poste pourrait être appelé à assumer le rôle de directeur général des élections sous la direction de la Commission, il n'est pas nécessaire que ce poste soit doté par voie de résolution de la Chambre des communes. Une nomination faite par la Commission au vote majoritaire devrait suffire.

Un des deux vice-présidents ou vice-présidentes pourrait être désigné président ou présidente par intérim. La Commission déciderait de la procédure de désignation du président par intérim.

Recommandation 1.7.27

Nous recommandons :

a) qu'un directeur général adjoint ou une directrice générale adjointe des élections soit nommé par la Commission électorale du Canada;
b) que le directeur général adjoint ou la directrice générale adjointe des élections soit considéré comme un employé ou une employée de l'État; et
c) qu'en l'absence du président ou de la présidente, un vice-président ou une vice-présidente soit chargé d'assurer l'intérim.

Mécanismes de contrôle et de sanction

Pour rehausser la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral, grâce à des mécanismes plus efficaces et plus appropriés de contrôle et de sanction, il conviendrait que la plupart des dérogations à la *Loi électorale du Canada* soient traitées comme des contraventions de nature administrative

ou réglementaire. Pour modifier en ce sens les dispositions de la *Loi électorale*, il faudrait donner à la Commission électorale le pouvoir d'agir en qualité de tribunal administratif. En revanche, les violations plus graves, qui sont passibles de sanctions plus sévères telles que l'incarcération, la perte du droit de présenter sa candidature ou de siéger aux Communes, ou l'imposition d'amendes plus lourdes, devraient toutes être portées devant une cour pénale. Il faudrait par ailleurs instaurer une procédure permettant des règlements rapides à l'amiable, sans faire intervenir la Commission ni les tribunaux. En ce qui concerne les infractions au *Code criminel*, comme l'abus de confiance ou l'abus d'influence, elles continueraient d'être jugées par les cours pénales (articles 122 et 125).

Recommandation 1.7.28

Nous recommandons que les dérogations à la législation électorale soient portées, selon leur gravité et leur nature, devant la Commission électorale du Canada ou devant les cours pénales provinciales.

Une des failles de la Loi actuelle est qu'elle ne permet pas d'arrêter un acte illégal au moment où il se commet. Si Élections Canada est mis au courant d'une violation en cours de campagne, il n'a pas le pouvoir d'intervenir efficacement quoique, dans les faits, les intéressés obtempèrent habituellement à ses avertissements. D'autres organismes de réglementation peuvent recourir soit à des ordonnances de cesser et de s'abstenir pour faire cesser une activité illégale ou nuisible, ou procéder par injonction péremptoire pour obliger un groupe ou un individu à une action quelconque. La Commission électorale devrait être dotée de pouvoirs semblables, y compris celui d'intervenir unilatéralement en cas d'urgence. Un individu ou un parti visé par une telle intervention devrait toutefois pouvoir être entendu par la Commission et toute mesure d'urgence devrait être de courte durée.

En ce qui concerne la comparution et l'interrogatoire de témoins, le dépôt et l'inspection de documents, l'établissement et l'exécution de ses ordres, le paiement des frais et toutes les autres questions ayant trait à son pouvoir d'imposer l'observation de la *Loi électorale du Canada*, la Commission devrait être investie des mêmes pouvoirs, droits et privilèges qu'une cour supérieure d'archives.

Elle devrait également être habilitée à annuler ou à modifier toute décision ou ordonnance prise de sa propre initiative ou par suite d'une demande. Elle devrait aussi être tenue de motiver ses décisions par écrit. Enfin, tout individu ou parti pourrait en appeler d'une décision de la Commission devant la Cour fédérale d'appel dans les trente jours suivant l'annonce publique de la décision, mais seulement sur des questions concernant la compétence de la Commission.

Recommandation 1.7.29

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada puisse siéger comme un tribunal administratif pour juger les contraventions à la *Loi électorale du Canada* et qu'elle soit investie des mêmes pouvoirs, droits et privilèges qu'une cour supérieure d'archives mais que la Commission ne participe pas aux décisions relatives aux enquêtes et aux poursuites, qui relèveraient du directeur ou de la directrice des enquêtes et des poursuites;
b) que la Commission soit habilitée à procéder au besoin par injonction péremptoire ou par ordonnance de cesser et de s'abstenir pour assurer l'intégrité du processus électoral, à condition que la personne ou le parti visé puisse comparaître devant la Commission avant l'entrée en vigueur de la mesure, sauf dans les cas jugés urgents;
c) que la Commission motive ses décisions par écrit;
d) que la Commission soit habilitée à annuler ou à modifier toute décision ou ordonnance prise de sa propre initiative ou par suite d'une demande; et
e) que tout individu ou parti ait le droit de faire appel d'une décision de la Commission devant la Cour fédérale du Canada dans les trente jours suivant la décision, pour toute question concernant la compétence de la Commission.

Le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites

Les citoyens et citoyennes doivent avoir l'assurance que la Commission électorale du Canada examinera de manière juste et impartiale les questions qui lui seront soumises. Cela vaut d'abord pour la personne appelée à décider si une enquête ou des poursuites sont justifiées, puis pour la Commission elle-même, qui sera appelée à rendre un jugement ou à déférer la cause aux cours pénales.

Pour garantir l'intégrité institutionnelle de la Commission électorale, le membre du personnel qui sera chargé des enquêtes et de l'exécution de la Loi devra être complètement indépendant de la Commission. Cette personne – désignée sous le nom de directeur ou directrice des enquêtes et des poursuites – décidera, en cas de plainte, si une enquête s'impose et intentera des poursuites, le cas échéant. Elle n'aura aucun contact avec les commissaires à ce sujet, sauf si elle est appelée à comparaître devant un groupe de commissaires siégeant à titre de tribunal pour intenter des poursuites ou faire approuver un accord d'exécution de sanction.

Afin d'assurer une véritable indépendance au directeur ou à la directrice des enquêtes et des poursuites, cette personne devrait être nommée

par le gouverneur en conseil et sa nomination devrait porter sur une durée fixe. Cette personne devrait également avoir autorité exclusive sur son personnel en ce qui a trait aux enquêtes et aux poursuites, et devrait pouvoir prendre ses décisions sans craindre de se faire renvoyer, sauf pour motif valable. Enfin, il devrait être possible de congédier cette personne uniquement sur décision unanime de la Commission.

Recommandation 1.7.30

Nous recommandons :

a) que le gouverneur en conseil nomme un directeur ou une directrice des enquêtes et des poursuites pour un mandat renouvelable de cinq ans, et que cette personne ne puisse être renvoyée que pour motif valable, sur décision unanime de la Commission;
b) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites soit indépendant, et qu'il ou elle soit chargé des enquêtes et des poursuites devant la Commission et devant les tribunaux; et
c) que le directeur ou la directrice exerce une autorité exclusive sur le personnel chargé des enquêtes et des poursuites à son bureau.

On trouvera d'autres précisions et recommandations sur l'application de la *Loi électorale* et sur la procédure d'enquête et de poursuites au chapitre 8 du volume 2.

La réglementation de la Loi

Bien que l'actuelle *Loi électorale* accorde au directeur général des élections certains pouvoirs discrétionnaires, on ne prévoit aucunement l'établissement, par délégation de pouvoirs, de règlements ayant force de loi. C'est pourquoi certaines questions qui relèveraient normalement de règlements, comme le recensement, le financement électoral et le processus de votation, figurent dans la Loi elle-même. De façon générale, cette approche est justifiable dans la mesure où la *Loi électorale* régit la concurrence entre individus et entre partis.

L'expérience des dernières années fait cependant ressortir la nécessité de modifier plus souvent la Loi, et la difficulté d'apporter des changements par voie législative. Les députés et députées et les partis politiques hésitent à permettre des changements par une autre voie, de peur que le gouvernement du jour exerce une trop grande influence sur la réglementation des élections. Or, cet.e inquiétude est légitime. Toute réforme devrait assurer que les règles fondamentales demeurent fixées par la loi. La *Loi électorale* doit demeurer plus complète et plus détaillée que la plupart des textes législatifs. Néanmoins, quantité de questions devraient être régies par règlement. Cela n'est possible que si le dernier mot appartient à la Chambre des

communes, plutôt qu'au gouvernement ou à toute autre autorité. Cette formule peut fonctionner si l'on autorise la Commission électorale à adopter des changements à la réglementation, tout en réservant à la Chambre des communes le droit de les approuver ou de les rejeter.

Dans la plupart des cas, les règlements associés aux lois sont préparés par le ou la ministre responsable et son ministère, ou par un conseil de réglementation indépendant, mais ils n'entrent en vigueur qu'une fois approuvés par le gouverneur en conseil et publiés dans la *Gazette du Canada*. Bon nombre de ministères et d'organes de réglementation publient des avant-projets de règlement et procèdent à de larges consultations avant d'en déposer la version définitive. Les projets de règlement sont d'autre part examinés par une section spéciale du Bureau du Conseil privé, qui veille à leur conformité avec la Charte, ainsi que par le Comité mixte permanent d'examen réglementaire, qui vérifie qu'ils s'inscrivent à l'intérieur du champ de pouvoir prévu par la loi. L'établissement de règlements peut prendre jusqu'à seize mois à partir du moment où le ministère ou l'organisme les dépose pour la première fois sous forme d'avant-projets.

Comme cette procédure relève en dernier ressort du gouvernement plutôt que du Parlement, elle n'est pas acceptable pour l'établissement de règlements électoraux. Elle est du reste trop lente par rapport aux exigences du processus électoral.

Il est donc nécessaire de trouver une formule qui reflète le statut de la Commission électorale en tant qu'organisme du Parlement et qui assure que la Chambre des communes traite les propositions de règlement sans délai. Ainsi, les règlements proposés par la Commission devraient être considérés comme adoptés quinze jours de séance après leur dépôt aux Communes à moins d'être renvoyés pour débat ou renvoyés à un comité pendant cette période. Tout règlement renvoyé pour débat ou renvoyé à un comité devrait être approuvé par les Communes avant d'entrer en vigueur. Comme, en vertu de cette procédure exceptionnelle, les règlements seraient approuvés directement par la Chambre des communes plutôt que par le gouverneur en conseil, le Comité mixte permanent d'examen réglementaire n'aurait pas à les examiner (bien qu'il puisse être invité à le faire).

Avant de les déposer à la Chambre des communes, la Commission électorale devrait publier toutes ses propositions de règlement dans la *Gazette du Canada*, afin de recueillir les commentaires du public et tenir des audiences à leur sujet si cela est jugé opportun. Ainsi, les propositions de la Commission seraient le résultat d'un consensus en son propre sein et tiendraient compte des réactions et commentaires du public. Pour permettre à la Commission d'amorcer son travail et aux entités enregistrées de remplir leurs nouvelles obligations, l'ensemble des règlements requis initialement pour la mise en vigueur de la nouvelle *Loi électorale du Canada* devraient prendre effet immédiatement et demeurer en vigueur pendant six mois. Après cette période, la Chambre des communes aurait la possibilité d'accepter ou de rejeter les règlements, y compris toute modification que la Commission électorale aurait proposée.

Recommandation 1.7.31

Nous recommandons :

a) que, lorsque des règlements sont prévus par la *Loi électorale du Canada*, ils soient rédigés par la Commission électorale du Canada et soumis directement au président ou à la présidente de la Chambre des communes, qui doit aussitôt les déposer;
b) que les règlements soient considérés comme approuvés s'ils ne sont pas renvoyés pour débat ou à un comité dans les quinze jours de séance suivant leur dépôt à la Chambre;
c) que tout règlement qui a été proposé par la Commission et a été renvoyé pour débat ou à un comité des Communes, soit approuvé par les Communes avant d'entrer en vigueur; et
d) que l'ensemble des règlements requis initialement pour la mise en vigueur de la nouvelle *Loi électorale du Canada* prennent effet immédiatement et demeurent en vigueur pendant six mois, puis soient approuvés ou rejetés par la Chambre des communes.

Les bulletins d'interprétation et les décisions préalables
La Commission électorale établirait les politiques et conseillerait à ce sujet le directeur général des élections. Elle devrait également assurer la diffusion de ses politiques. Par ailleurs, les divers intervenants du processus électoral, surtout ceux qui sont légalement inscrits, doivent disposer d'un mécanisme plus officiel pour déterminer la signification précise des règles auxquelles ils doivent se conformer. À cette fin, les membres de la Commission pourraient publier des énoncés de politique sur des questions litigieuses tandis que le personnel de la Commission pourrait publier des bulletins d'interprétation et rendre des décisions préalables, dans un délai déterminé, à la demande d'un parti politique, d'un candidat, d'un agent, d'une association de circonscription ou d'une fondation de parti. Dans chaque cas, la Commission rendrait publics les documents nécessaires. Ces deux mécanismes sont utilisés couramment par d'autres organismes gouvernementaux, comme Revenu Canada Impôt, diverses commissions des valeurs mobilières et la Federal Election Commission à Washington.

Recommandation 1.7.32

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada soit habilitée à publier des énoncés de politique; et

b) que le directeur général ou la directrice générale des élections soit habilité à publier des bulletins d'interprétation de la *Loi électorale du Canada* et soit tenu de donner suite dans un délai raisonnable aux demandes de décisions préalables relatives à son interprétation de la Loi et de ses règlements.

L'arbitrage en matière de radiodiffusion

La *Loi électorale* prévoit la nomination par le directeur général des élections d'un arbitre indépendant en matière de radiodiffusion. Ce dernier est chargé d'attribuer du temps d'antenne gratuit et payé en toute période et de résoudre les différends en la matière. Il travaille à temps partiel et n'assume aucune autre responsabilité à Élections Canada. En cas de litige, ses décisions sont sans appel, sauf sur des points de droit.

Vu son importance, cette fonction qui touche au principe fondamental de l'équité dans la concurrence électorale devrait plutôt incomber à la Commission électorale. Les négociations avec les formations politiques pourraient être menées par le personnel de la Commission, par un seul commissaire ou encore par une personne désignée à cette fin par la Commission. Les décisions finales en matière de radiodiffusion devraient relever de la Commission elle-même. Le bureau de l'arbitre devrait par conséquent être supprimé.

Recommandation 1.7.33

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada soit responsable de toutes les questions de radiodiffusion visées par la *Loi électorale du Canada*.

Les dépenses non statutaires de la Commission électorale du Canada

La principale activité d'Élections Canada est d'assurer la bonne conduite des élections, et les dépenses prévues à cette fin sont fixées par la loi. Elles ne sont donc pas assujetties au contrôle budgétaire du Conseil du Trésor, et par conséquent du gouvernement.

L'actuel directeur général des élections ainsi que son prédécesseur ont recommandé que les ressources financières d'Élections Canada ne soient pas assujetties au contrôle du Conseil du Trésor, mais fassent l'objet d'autorisations parlementaires directes, sur la recommandation du directeur général des élections. Ils font valoir qu'Élections Canada rend compte directement au Parlement et ne relève d'aucun ministère. À notre avis, cependant, on aurait tort d'exempter Élections Canada des politiques budgétaires fédérales – par exemple, d'un programme temporaire de limitation des dépenses. Les prévisions des dépenses non statutaires d'Élections Canada devraient continuer d'être soumises à l'examen d'un comité des Communes, mais elles devraient être approuvées au préalable par le Conseil du Trésor, comme cela se fait pour d'autres organismes indépendants, y compris le Bureau du vérificateur général du Canada.

Recommandation 1.7.34

Nous recommandons que les prévisions de dépenses budgétaires non statutaires déposées par la Commission électorale du Canada continuent d'être soumises à l'approbation du Conseil du Trésor avant d'être présentées à la Chambre des communes.

Les rapports au Parlement

Bien que le directeur général des élections rende compte directement au Parlement, les relations entre Élections Canada et la Chambre des communes ne sont pas aussi efficaces qu'elles devraient l'être. Il est souvent arrivé que le Parlement tarde inutilement à donner suite à des recommandations de changements législatifs émanant du directeur général des élections. Au surplus, Élections Canada et les partis représentés aux Communes n'ont pu établir des modes de coopération qui soient satisfaisants.

La Chambre des communes et la Commission électorale devraient entretenir des relations beaucoup plus étroites. À l'heure actuelle, il n'existe pas de calendrier précis pour le dépôt des rapports du directeur général des élections. Le rapport prévu par la Loi est présenté à l'ouverture de chaque session parlementaire, mais il n'y a pas de nouvelle session à tous les ans. Cette règle convenait peut-être à l'époque où le directeur général des élections était responsable uniquement de la bonne conduite des élections, mais vu les responsabilités supplémentaires qui lui ont été attribuées depuis deux décennies, elle ne suffit plus. En fait, la Commission électorale devrait faire rapport chaque année, et le comité des Communes responsable des questions électorales devrait non seulement répondre à ce rapport, mais aussi rencontrer le directeur général des élections et d'autres membres de la Commission au moins une fois l'an.

Recommandation 1.7.35

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada présente chaque année à la Chambre des communes un rapport faisant état de ses activités et des changements qu'elle propose à la Loi et aux pratiques électorales; et
b) que le comité des Communes responsable des questions électorales réponde à ce rapport et rencontre le directeur général ou la directrice générale des élections et des membres de la Commission au moins une fois l'an.

Les droits du personnel électoral et du personnel de la Commission

Pour assurer l'indépendance et l'impartialité de l'administration des élections, nous recommandons que, pendant leur mandat, il soit interdit au

directeur général ou à la directrice générale des élections et aux autres membres de la Commission d'occuper une fonction ou un emploi dans un parti politique, d'être membres d'un parti ou de faire des dons politiques. Les mêmes interdictions devraient s'appliquer aux directeurs du scrutin, aux directeurs adjoints du scrutin ainsi qu'aux cadres et au personnel professionnel de la Commission électorale.

Recommandation 1.7.36

Nous recommandons que, pendant leur mandat, il soit interdit aux directeurs et directrices du scrutin, aux directeurs adjoints et directrices adjointes du scrutin ainsi qu'aux cadres et au personnel professionnel de la Commission électorale du Canada d'occuper quelque fonction ou emploi que ce soit au sein d'un parti politique, d'être membres ou candidats d'un parti ou de faire un don politique.

L'intérêt public exige qu'une élection et son administration ne soient pas touchées par des conflits de travail. Le déroulement ordonné et efficace des élections étant une question d'intérêt national, il est primordial que le scrutin ne soit ni compromis ni pris en otage par quelque groupe que ce soit. En vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qui s'applique aux employés d'Élections Canada, les seules personnes à qui il est interdit de débrayer sont celles qui occupent un poste de cadre ou qui exécutent des tâches à caractère confidentiel. Au moment de la grève dans la fonction publique fédérale à l'automne de 1991, quelque 46 000 fonctionnaires ont été désignés comme faisant partie de ce groupe. Tous les autres ont le droit de grève. Plusieurs provinces, notamment l'Ontario, le Manitoba, le Québec et la Colombie-Britannique, interdisent à leur personnel électoral de faire la grève.

Mais le problème ne se pose pas uniquement en période électorale. Les employés d'Élections Canada doivent préparer tout le matériel requis pour un scrutin et veiller à ce qu'il soit prêt à être expédié partout au pays dès le déclenchement d'une élection. La période électorale étant relativement courte, ce travail de préparation est critique : quand le décret d'élection est publié, il n'est plus temps de s'occuper des préparatifs. Si la période électorale est raccourcie, comme nous le recommandons, les délais seront encore plus serrés. Étant donné le rôle essentiel des membres du personnel de la Commission électorale du Canada, et le fait que la date des scrutins n'est pas fixée à l'avance, il est nécessaire qu'ils soient exclus de façon permanente de la catégorie des employés ayant le droit de grève.

Recommandation 1.7.37

Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée de façon à désigner

l'ensemble du personnel de la Commission électorale du Canada comme n'ayant pas le droit de grève.

Les employés et employées de la Commission devraient toutefois conserver le droit d'adhérer à un syndicat et de négocier des conventions collectives. Nous tenons à souligner que notre recommandation ne limite pas ces droits. Elle vise simplement à garantir que les processus vitaux de préparation et de mise en œuvre d'un scrutin ne soient pas compromis par des arrêts de travail.

Activités et responsabilités internationales

Par le passé, et surtout ces dernières années, Élections Canada a été invité par Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, par l'Agence canadienne de développement international, par le président de la Chambre des communes ainsi que par de nombreux organismes internationaux publics et privés à participer à la promotion de la démocratie électorale dans le monde. Le 4 juin 1991, le directeur général des élections a affirmé devant un comité de la Chambre des communes qu'Élections Canada avait consacré à cette seule activité près de 250 000 $ en salaires pendant l'exercice financier 1990–1991. Or, ni la *Loi électorale* ni le budget annuel approuvé par le Parlement ne reconnaît à Élections Canada un mandat précis à cet égard.

L'aide au développement des processus démocratiques peut être divisée en quatre grandes catégories : l'évaluation des besoins techniques et professionnels; la prestation d'aide technique, professionnelle et matérielle; la surveillance et l'encadrement du personnel chargé d'administrer les élections; et la surveillance du dépouillement des votes et l'évaluation du processus dans son ensemble. Pour les trois premières catégories, le personnel d'Élections Canada et celui des bureaux d'élections provinciaux sont la principale, voire la seule, source d'aide spécialisée. Or, on peut fournir cette aide sans compromettre le statut de la Commission électorale en tant qu'organe du Parlement (et non de l'exécutif).

Il en irait tout autrement si la Commission et son personnel étaient amenés à jouer un rôle de supervision et d'évaluation politique à l'étranger ou à participer à l'élaboration de la politique étrangère canadienne par suite de telles évaluations. Ces activités reflètent les politiques et les priorités du gouvernement du jour et les questions de cet ordre relèvent, à juste titre, d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada.

Le mandat de la Commission électorale devrait se limiter à la prestation d'aide matérielle, professionnelle et technique. Toutes les demandes d'aide de ce genre, en dehors des activités internationales permanentes approuvées dans le cadre du budget annuel de la Commission, devraient être acheminées par l'intermédiaire d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada et approuvées par un comité de la Chambre des communes. Si les coûts ne sont pas assumés par le ministère ou l'organisme fédéral chargé du projet, le comité autoriserait le versement des montants requis à même

les fonds consolidés non alloués comme c'est le cas pour les élections nationales.

Recommandation 1.7.38

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada soit autorisée à fournir une aide matérielle, professionnelle et technique à d'autres pays, sous réserve que toutes les demandes d'aide soient approuvées par un comité de la Chambre des communes; et

b) que les sommes requises soient puisées à même les fonds consolidés non alloués ou fournis par le ministère ou l'organisme fédéral chargé du projet.

NOTES

1. Le paragraphe 33(3) de la *Loi électorale du Canada* se lit comme suit : « Une association ou un organisme formé de membres d'un parti enregistré dans une circonscription peut choisir une ou des personnes à titre d'agents de circonscription du parti enregistré dans cette circonscription... » Le nom et l'adresse de l'agent de circonscription doivent être inscrits auprès du directeur général des élections.

2. Parmi les répondants et répondantes de cette enquête, 2 % ont indiqué que l'excédent était versé à l'aile provinciale du parti et 1 % à l'aile fédérale. Par ailleurs, 1 % ont indiqué que l'excédent servait à d'autres fins, le plus souvent le paiement de dettes ou le remboursement de prêts. La catégorie « autres » n'était pas limitative (Carty 1991a CR).

3. L'article 41 de la *Loi sur le Parlement du Canada* interdit à un député ou une députée de recevoir « directement ou indirectement, une rémunération pour services rendus ou à rendre » au sujet de toute question traitée par le Sénat, la Chambre des communes, ou un comité de l'une ou l'autre des deux chambres. Tout député reconnu coupable d'avoir enfreint cette disposition est passible d'une amende allant de 500 $ à 2 000 $ et, pour une période de cinq ans après sa condamnation, ne peut siéger au Parlement ou occuper un poste dans la fonction publique fédérale. Le règlement 21 de la Chambre des communes précise : « Aucun député n'a le droit de voter sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire direct et le vote de tout député ainsi intéressé doit être rejeté [Canada, Chambre des communes 1990]. » Selon la publication intitulée *Les conflits d'intérêts et les députés*, distribuée aux députés par le Bureau du légiste et conseiller parlementaire (maintenant le Bureau du conseil juridique de la Chambre), « l'intérêt qui rend un député inhabile à voter doit être immédiat et personnel, appartenant distinctement à la personne dont le vote est contesté » (Canada, Chambre des communes 1988a, 5).

4. Les dépenses de chaque candidat au Sénat ont été divisées par le nombre de personnes en âge de voter dans l'État. Ce nombre englobe les étrangers, les personnes déchues du droit de vote et autres personnes inaptes à voter dans la plupart des États (*FEC Journal of Election Administration* [1989, 2]). Il est à noter que la population en âge de voter (VAP, *voting age population*) est considérée aux États-Unis comme un meilleur indicateur de l'électorat potentiel que le nombre d'électeurs et électrices inscrits (les taux d'inscription sur les listes électorales sont considérablement plus faibles aux États-Unis qu'au Canada). Si la dépense moyenne était calculée sur la base des électeurs américains inscrits, la différence entre les États-Unis et le Canada serait encore plus grande. Les données sur les dépenses des candidats et candidates au Sénat sont tirées d'un communiqué de la FEC publié le 22 février 1991.

5. Le paragraphe relatif à ces dons (*Loi des élections fédérales*, 1908, chap. 26, art. 36) se lit comme suit : « Aucune compagnie ou association, sauf si elle est constituée exclusivement pour des fins politiques, ne peut ni directement ni indirectement, fournir, prêter, avancer, payer non plus que promettre ou offrir de payer de l'argent ou un équivalent, à un candidat à une élection, ou pour lui ou dans son intérêt, ou à un parti politique, à un comité ou à une association, ou pour ce parti politique, ce comité ou cette association ou dans son intérêt, ou à une compagnie constituée pour des fins politiques, ou pour elle ou dans son intérêt, ou pour le bénéfice ou pour l'indemnisation ou le dédommagement de toute personne à raison de pareils emplois de deniers. »

6. Pas moins de 22 projets de loi d'initiative parlementaire ont été déposés aux Communes relativement à la publication des sondages d'opinion, ce qui donne une idée de l'intérêt que les parlementaires portent à cette question (Lachapelle 1991 CR).

7. Cette conclusion est tirée de sondages quotidiens. L'étude démontre que le public est plus conscient des enjeux électoraux durant la période où le plus grand nombre de sondages sont publiés (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 11).

8. La campagne de 1988 a été marquée par la publication, le 7 novembre, d'un sondage Gallup qui semblait être « un exemple de désinformation » (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 13). Ce sondage, qui semblait surévaluer la popularité des libéraux, produisit immédiatement un effet d'entraînement en faveur de ceux-ci, effet qui s'ajouta à l'appui gagné lors du débat des chefs diffusé à la fin octobre. Mais le phénomène fut de courte durée : la publication de trois autres sondages, qui accordaient un appui passablement plus faible aux libéraux, renversa la situation, et la cote des partis revint aux niveaux de la fin octobre (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 6–7, et chap. 8, 10–12). Ces indications montrent qu'un sondage erroné peut influencer de manière significative les attentes de l'électorat (et, par conséquent, son comportement) mais que la publication des sondages d'autres sources permet de contrôler la situation.

9. Les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988 ont également constaté un effet d'entraînement qui a provoqué un certain glissement de l'électorat des conservateurs vers les libéraux durant la deuxième semaine de novembre

(Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 10–13). Selon eux, ce glissement de la part des électeurs sans opinion arrêtée sur le libre-échange s'explique totalement par un effet d'entraînement résultant des sondages indiquant quel parti était en tête à ce moment-là. Ils ont enregistré un glissement semblable chez les francophones, qu'ils attribuent au désir logique d'une minorité nationale de s'assurer une forte représentation au sein du caucus gouvernemental. Ces phénomènes se sont dissipés lorsque les sondages ont révélé une remontée des conservateurs.

10. Les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988 ont conclu qu'une partie considérable de l'électorat avait voté de manière stratégique cette année-là (Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 8–10). Ainsi, la remontée des libéraux par suite des débats télévisés des chefs a consolidé autour du Parti libéral l'appui des opposants à l'Accord de libre-échange, et le Nouveau Parti démocratique a perdu du terrain pour la même raison. Ensuite, du fait de cette remontée du Parti libéral, certains partisans de l'Accord se sont ralliés au Parti progressiste-conservateur alors qu'ils envisageaient de voter autrement. Ces choix stratégiques de l'électorat provenaient essentiellement des réactions de la population aux sondages d'opinion.

11. Hélas, les médias ont tendance à ne donner d'informations relativement exhaustives que sur les sondages qu'ils commandent eux-mêmes. Sur les autres, ils ne publient que des informations très partielles (Johnston *et al.* 1991, chap. 4, 11).

12. Dans son analyse des comptes rendus médiatiques de 37 sondages locaux et régionaux, Lachapelle a constaté que les fiches techniques étaient souvent incomplètes. Par exemple, 19 % des comptes rendus ne citaient pas le commanditaire du sondage, 32 % la date des entrevues, 27 % le mode d'entrevue utilisé, 8 % le nombre de répondants, et 30 % la marge d'erreur – toutes des données fondamentales en matière de sondages (Lachapelle 1991 CR).

13. Cette façon de présenter les sondages confère une fausse autorité aux résultats. Dans tout sondage, il faut inévitablement concilier économie et rapidité, d'une part, et limitation des variances, d'autre part. Inévitablement, certaines personnes de l'échantillon initial ne sont jamais rejointes et un nombre croissant d'individus refusent de se laisser interroger, ce qui cause des problèmes d'échantillonnage. Le taux de refus aux enquêtes téléphoniques, qui sont de loin la forme la plus courante de sondage d'opinion au Canada, dépasse habituellement 25 % et atteint souvent des taux plus élevés encore, ce qui soulève des doutes sur la représentativité des échantillons (Cantril 1991, 96). Les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988 ont essayé différentes formulations de questions et ont découvert que les résultats pouvaient varier de manière significative selon le libellé de la question (Johnston *et al.* 1991, chap. 4, 9 et chap. 5, 2–10). (À ce sujet, voir aussi Blais et Gidengil 1991 CR.)

14. Parmi les médias d'information qui s'abstiennent d'effectuer des sondages durant la dernière partie des campagnes électorales figurent la Société Radio-Canada (dix jours) et le quotidien *Los Angeles Times* (deux semaines). Ils peuvent faire état des sondages réalisés par d'autres, mais seulement

accompagnés de mises en garde prudentes. Selon l'Étude électorale canadienne de 1988, l'effet des sondages et de la publicité est perceptible après deux jours (Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 14). Ainsi, la période d'embargo donnerait peut-être le temps nécessaire pour réfuter des données douteuses ou erronées.

15. Les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988 ont constaté que les répondants qui n'accordent pas beaucoup d'attention aux sondages ont tendance à être fortement influencés par ceux qui sont largement rapportés ou qui signalent des phénomènes spectaculaires, et à ne plus changer d'avis ensuite même si d'autres sondages viennent les contredire (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 12–13). En ce qui concerne les électeurs plus attentifs, leurs attentes ont tendance à évoluer en fonction des résultats des sondages successifs. Se pourrait-il, se sont alors demandé les chercheurs, que les sondages ne posent de problème que pour les personnes qui n'en suivent pas attentivement les résultats ? Ces personnes semblent réagir aux sondages dont on parle beaucoup mais être incapables de prendre du recul à leur égard, contrairement aux mordus de *l'opinionite* (Johnston *et al.* 1991, chap. 7, 13 et chap. 9, 7). Bref, mieux la population est informée sur les sondages, plus elle est susceptible de se méfier des sondages douteux, surtout lorsque la concurrence est vive.

16. La plupart des maisons de sondage canadiennes sont membres de la Canadian Association of Marketing Research Organizations (CAMRO), qui possède un code d'éthique et tient des conférences annuelles. Toutefois, cet organisme ne s'occupe que de façon secondaire de sondages d'opinion.

17. Selon les auteurs de l'Étude électorale canadienne de 1988, il faut environ deux jours pour que la publicité télévisée produise un effet sur la population (Johnston *et al.* 1991, chap. 8, 14).

18. Les critiques adressées aux médias de langue française et de langue anglaise sont relativement différentes. On a reproché aux journalistes francophones d'être trop idéologiquement militants ou trop proches de certains partis ou mouvements politiques, mais non d'être insuffisamment intéressés à l'analyse ou à l'éducation politique (Gagnon 1981; Sauvageau 1981). Depuis quelques années, la couverture électorale des médias de langue française commence à ressembler à celle des médias de langue anglaise, bien qu'elle conserve son sens de mission intellectuelle (Charron 1991 CR; Gilsdorf et Bernier 1991 CR).

19. Lors de notre Colloque sur l'éthique en politique, un journaliste chevronné de la presse électronique a souligné que, pour les médias d'information, les élections ne sont pas un processus mais, de plus en plus, un événement médiatique comme les autres. À son avis, les décisions des médias sur ce qui mérite de retenir leur attention procèdent du souci non pas d'éduquer la population mais plutôt de satisfaire les désirs et besoins apparents de l'auditoire. David Taras affirme à ce sujet que les organes de presse voient dans les élections l'occasion de glorifier leurs propres intérêts et leur efficacité, de faire la manchette, de désigner gagnants et perdants, et de ridiculiser l'hypocrisie des politiciens. Selon lui, ce qu'ils oublient dans le chaos et la

frénésie de la campagne, c'est que les élections sont des événements importants, voire sacrés, dont il ne faut pas sous-estimer la valeur (Taras 1990, 175–176).

20. Bien que les médias d'information affirment souvent que les campagnes électorales sont traitées comme les autres événements d'actualité, bon nombre d'indices portent à croire le contraire. Par exemple, selon une politique en vigueur à la Société Radio-Canada depuis 1979, les élections doivent bénéficier d'une couverture spéciale « de premier plan » dans les émissions d'actualité, et on peut trouver des politiques semblables dans d'autres médias. En outre, la plupart de ces derniers prennent des mesures spéciales pour garantir une couverture à peu près égale aux chefs des grands partis. Les principales critiques formulées à l'égard des émissions de nouvelles portent moins sur le nombre de lignes ou de minutes consacrées aux élections que sur la teneur des reportages. Cela dit, même la politique de « premier plan », qui témoigne de l'importance des élections dans une société démocratique, est de plus en plus contestée par les médias et semble en voie d'érosion (Taras 1990, 161).

21. Depuis 1991, l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens se nomme l'Association canadienne des quotidiens.

RÉFÉRENCES

Abella, Irving, et Harold Troper, *None Is Too Many : Canada and the Jews of Europe 1933–1948*, Toronto, Lester and Orpen Dennys, 1982.

Abramson, Jeffrey B., F. Christopher Arterton, et Gary R. Orren, *The Electronic Commonwealth : The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics*, New York, Basic Books, 1988.

Action Travail des Femmes c. Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, [1987] 1 R.C.S. 1114.

Adams, Michael, « Big Picture Is Changing on TV News », *Toronto Star*, 30 septembre 1991.

Adatto, Kiku, « The Incredible Shrinking Sound Bite », *The New Republic*, 28 mai 1990, p. 20–23.

Alexander, Herbert E., « Réglementation du financement électoral aux États-Unis et propositions de réforme », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Alia, Valerie, « Les peuples autochtones et la couverture médiatique des campagnes électorales dans le Nord », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Anwar, Muhammad, *Race and Politics : Ethnic Minorities and the British Political System*, London, Tavistock, 1986.

Archer, Keith A., *Political Choices and Electoral Consequences : A Study of Organized Labour and the New Democratic Party*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1990.

Archer, Keith A., « Le choix du chef au sein du Nouveau Parti démocratique », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Archer, Keith A., « Le Nouveau Parti démocratique et le mouvement syndical face à la perspective d'une réforme électorale », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Arian, Asher, *Politics in Israel : The Second Generation*, Chatham, Chatham House, 1985.

Association canadienne des directeurs de l'information en radiotélévision, *Code d'éthique*, Thornhill, ACDIR, 1986.

Association canadienne des éditeurs de quotidiens, *Déclaration de principes*, Toronto, ACEQ, 1977.

Atkinson, Michael, et David C. Docherty, « Moving Right Along : Roots of Amateurism in the Canadian House of Commons », étude présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Kingston, 1991.

Aucoin, Peter, « Le régionalisme, les partis et le gouvernement national », dans Peter Aucoin (dir.), *Les partis et la représentation régionale au Canada*, vol. 36 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Aucoin, Peter, « Organizational Change in the Machinery of Canadian Government : From Rational Management to Brokerage Politics », *Revue canadienne de science politique*, vol. 19 (1986), p. 3–27.

Aucoin, Peter, « The Mulroney Government, 1984–1988 : Priorities, Positional Policy and Power », dans Andrew B. Gollner et Daniel Salée (dir.), *Canada under Mulroney : An End-of-Term Report*, Montréal, Véhicule Press, 1988.

Australie, *Reports of the Electoral Commissions*, Canberra, Commonwealth Government Printer, 1984.

Australie, Australian Electoral Commission, Electoral Education Centre, « Redistributions », document de travail, Canberra, AEC, 1989.

Australie, Queensland, Electoral and Administrative Review Commission, *Report on Queensland Legislative Assembly Electoral System*, vol. 1, Brisbane, EARC, 1990.

Avakumovic, Ivan, *The Commmunist Party in Canada : A History*, Toronto, McClelland and Stewart, 1975.

Axworthy, Thomas S., « La politique capitalistique – L'argent, les médias et les mœurs électorales aux États-Unis et au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Badger c. Canada (Attorney General), (1988) 55 D.L.R. (4th) 177 (C.A. Man.).

Bakvis, Herman, *Regional Ministers : Power and Influence in the Canadian Cabinet*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

Bakvis, Herman, et Neil Nevitte, « The Greening of the Canadian Electorate : Environmentalism, Ideology and Partisanship », étude présentée à la

réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Victoria, 1990.

Balinski, M.L., et H.P. Young, « Parliamentary Representation and the Amalgam Method », *Analyse de politiques*, vol. 14 (1981), p. 797–812.

Barr, Cathy Widdis, « L'importance et le potentiel des débats des chefs », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Barrie, Doreen P., « Le financement des partis en Alberta – Des mesures législatives à faible effet », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bartlett, Richard H., « Citizens Minus : Indians and the Right to Vote », *Saskatchewan Law Review*, vol. 44 (1980), p. 163–194.

Bashevkin, Sylvia, « La participation des femmes aux partis politiques », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Beck, J. Murray, *Pendulum of Power : Canada's Federal Elections*, Scarborough, Prentice-Hall of Canada, 1968.

Beh, Andrew, et Roger Gibbins, « La campagne électorale et les médias – Étude de leur influence respective dans deux circonscriptions albertaines lors des élections fédérales de 1988 », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Belczowski c. R., Cour fédérale du Canada, division de première instance, nº T-1182-88, 1991.

Bell, Daniel, *The End of Ideology : On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, New York, Free Press, 1960.

Bell, David V.J., et Catherine M. Bolan, « La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 – Analyse de deux circonscriptions ontariennes », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bell, David V.J., et Frederick J. Fletcher, « La communication électorale dans les circonscriptions – Cadre d'analyse », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale

sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bell, David V.J., Frederick J. Fletcher et Catherine M. Bolan, « La communication électorale dans les circonscriptions – Résumé et conclusion », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Berlin, Isaiah, *Éloge de la liberté*, Paris, Calmann-Levy, 1988.

Bernier, Luc, « La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 – Analyse de deux circonscriptions québécoises », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bernier, Robert, et Denis Monière, « L'organisation des débats des chefs télévisés aux États-Unis, en Europe, en Australie et au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bertram, Eric, « Les candidats indépendants aux élections fédérales », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Black, Jerome H., « La réforme du contexte du vote au Canada – L'expérience d'autres démocraties », dans Herman Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 15 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Blais, André, et R.K. Carty, « Does Proportional Representation Foster Voter Turnout ? », *European Journal of Political Research*, vol. 18 (1990), p. 167–181.

Blais, André, et Elisabeth Gidengil, *La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes*, vol. 17 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Blais, André, Richard Johnston, Henry E. Brady, et Jean Crête, « The Dynamics of Horse Race Expectations in the 1988 Canadian Election », étude présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Victoria, 1990.

Blake, Donald E., « La concurrence entre les partis et la versatilité de l'électorat au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission

royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bogdanor, Vernon (dir.), *Representatives of the People ? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, Aldershot, Gower, 1985.

Boucher, Cécile, « Structure administrative et application de la Loi électorale du Canada », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Boyer, J. Patrick, *Money and Message : The Law Governing Election Financing, Advertising, Broadcasting and Campaigning in Canada*, Toronto, Butterworths, 1983.

Boyer, J. Patrick, *Election Law in Canada : The Law and Procedure of Federal, Provincial and Territorial Elections*, 2 vol., Toronto, Butterworths, 1987.

Breton, Raymond, « Le multiculturalisme et le développement national du Canada », dans Alan Cairns et Cynthia Williams (dir.), *Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada*, vol. 34 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

Brock, Kathy L., « Justice, équité et droits », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Broder, David S., *Behind the Front Page*, New York, Simon and Schuster, 1987.

Brodie, Janine, avec le concours de Celia Chandler, « Les femmes et le processus électoral au Canada », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Buckley c. Valeo 424 U.S. 1 (1976).

Cain, Bruce E., *The Reapportionment Puzzle*, Berkeley, University of California Press, 1984.

Cairns, Alan C., « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921–1965 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 1 (1968), p. 55–80.

Cairns, Alan C., « Constitutional Minoritarianism in Canada », dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown (dir.), *Canada : The State of the Federation 1990*, Kingston, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 1990.

Cairns, Alan C., « Constitutional Change and the Three Equalities », dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown (dir.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

Camp, Dalton, *An Eclectic Eel*, Ottawa, Deneau, 1981.

Campbell, Bryan, « Socio-Demographic Profiles of Women MPs and Candidates in the 1988 Federal Election : A Statistical Note », étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Canada, *La Gazette du Canada*, partie I, édition spéciale nº 4, vol. 121 (17 juillet 1987).

Canada, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada : Propositions*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Canada, Approvisionnements et Services Canada, « Contrats assujettis à l'équité en matière d'emploi », directive 3055 du 31/01/90, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1990.

Canada, Bureau du Conseil privé, *Livre blanc sur la réforme de la loi électorale*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1986.

Canada, Chambre des communes, *Les conflits d'intérêts et les députés*, Ottawa, Bureau du légiste et conseiller parlementaire, 1988a.

Canada, Chambre des communes, *Règlement de la Chambre des communes*, Ottawa, Président de la Chambre des communes, 1990.

Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur les dépenses électorales, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1971.

Canada, Chambre des communes, Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule nº 24 (10 février et 23 février), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1988b.

Canada, Chambre des communes, Comité spécial d'enquête sur la Commission canadienne de la radiodiffusion, *Troisième et dernier rapport*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1936.

Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur les minorités visibles dans la société canadienne, *L'égalité ça presse !*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984.

Canada, Comité des dépenses électorales, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

Canada, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport*, livre 4, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970a.

Canada, Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970b.

Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport final*, Ottawa, 1991.

Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Groupe de travail de la profession comptable sur l'information

relative au financement des campagnes électorales et des partis au niveau de la circonscription, *Rapport*, Ottawa, 1991a.

Canada, Commission royale sur les quotidiens, *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981.

Canada, Commission royale de la radiodiffusion, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1929.

Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 59(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979a.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979b.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 59(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980a.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980b.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 59(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984a.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984b.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada proposant des modifications à la Loi électorale*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections conformément à l'article 193 de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, années diverses.

Canada, Élections Canada, *La représentation au Parlement fédéral*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Canada, Élections Canada, « Profils des circonscriptions fédérales, 1988 », Ottawa, Élections Canada, 1988.

Canada, Élections Canada, « Rapports des partis enregistrés pour l'exercice financier 1990 », Ottawa, Élections Canada, 1990.

Canada, Emploi et Immigration Canada, *Loi sur l'équité en matière d'emploi – Rapport annuel 1990*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Canada, Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Canada, Groupe de travail sur la situation économique de la télévision canadienne, *Rapport*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Canada, Ministère des Affaires indiennes, *Annual Report for the Year Ended 31 March 1917*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1918.

Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969*, Ottawa, Inprimeur de la Reine, 1969.

Canada, Revenu Canada, Impôt, « Organismes de charité enregistrés : Fonctionnement d'un organisme de charité enregistré », circulaire d'information 80-10R du 17 décembre, Ottawa, Revenu Canada, Impôt, 1985.

Canada, Revenu Canada, Impôt, « Organismes de charité enregistrés : Activités politiques accessoires », circulaire d'information 87–1 du 25 février, Ottawa, Revenu Canada, Impôt, 1987.

Canada, Revenu Canada, Impôt, « Les dépenses d'entreprise relatives au libre-échange sont déductibles si elles remplissent les conditions exigées », communiqué de presse, 25 août, Ottawa, Revenu Canada, Impôt, 1989.

Canada, Service correctionnel Canada, *Les droits et responsabilités des détenus et des détenues*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Canada, Service correctionnel Canada, Service des renseignements de la gestion, *Rapport du profil de la population : Population au registre 12/31/90*, Ottawa, Service correctionnel Canada, 1990.

Canada, Statistique Canada, *Circonscriptions fédérales électorales – Ordonnance de représentation de 1987 : Partie 2*, cat. 94–134, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1988.

Canada, Statistique Canada, *Origine ethnique, immigration et citoyenneté*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

Canada, Statistique Canada, *Estimations annuelles postcensitaires de la population suivant l'état matrimonial, l'âge, le sexe et composantes de l'accroissement, Canada, provinces et territoires au 1er juin 1990*, cat. 91–210, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990a.

Canada, Statistique Canada, *Profils des minorités visibles et des autochtones*, recensement de 1986, données – échantillon (20 %), Ottawa, Statistique Canada, 1990b.

Canada, Statistique Canada, *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires 1989–2011*, cat. 91-520, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990c.

Canada, Statistique Canada, *Services correctionnels pour adultes au Canada 1989–1990*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990d.

Canadian National Election Study, chercheurs principaux : Harold D. Clarke, Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon H. Pammett, 1974. Traité dans *Absent Mandate* (Toronto, Gage, 1984) et *Political Choice in Canada* (Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979).

Canadian National Election Study, chercheurs principaux : Harold D. Clarke, Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon H. Pammett, 1980. Traité dans *Absent Mandate* (Toronto, Gage, 1984) et *Political Choice in Canada* (Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1979).

Canadian Peace Pledge Campaign, « Wouldn't You Like to Hand This Down to Your Kids ? », *Globe and Mail*, 15 novembre 1988.

Cantril, Albert H., *The Opinion Connection : Polling, Politics, and the Press*, Washington (DC), CQ Press, 1991.

Carter c. Saskatchewan (Attorney General). Voir *Reference re Provincial Electoral Boundaries*.

Carty, R. Kenneth, « Campaigning in the Trenches : The Transformation of Constituency Politics », dans George Perlin (dir.), *Party Democracy in Canada : The Politics of National Party Conventions*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1988a.

Carty, R. Kenneth, « Three Canadian Party Systems : An Interpretation of the Development of National Politics », dans George Perlin (dir.), *Party Democracy in Canada : The Politics of National Party Conventions*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1988b.

Carty, R. Kenneth, *L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada*, vol. 23 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Carty, R. Kenneth, « Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes – Analyse des élections fédérales de 1988 », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Carty, R. Kenneth, et Lynda Erickson, « L'investiture des candidats au sein des partis politiques nationaux du Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Chandler, William M., et Alan Siaroff, « Partis et gouvernement de parti dans les démocraties avancées », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Charron, Jean, « Les relations entre les partis politiques et les médias lors des campagnes électorales au Québec », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Clarke, Harold D., Lawrence LeDuc, Jane Jenson et Jon H. Pammett, *Absent Mandate : Interpreting Change in Canadian Elections*, 2e éd., Toronto, Gage, 1991.

Cleverdon, Catherine L., *The Woman Suffrage Movement in Canada*, 2e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1974.

Cloutier, Édouard, Richard Nadeau et Jean Guay, « Bandwagoning and Underdoging on North-American Free Trade : A Quasi-Experimental Panel Study of Opinion Movement », *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 1 (1989), p. 206–220.

Cloutier, Richard, *Psychologie de l'adolescence*, Chicoutimi, Gaëtan Morin, 1982.

Colombie-Britannique, Elections BC, *British Columbia's Political Contributions Program : A Guide to Election Contributions, Valid Receipts, Income Tax Deductions and More*, Victoria, Elections BC, 1991.

Comber, Mary Anne, et Robert S. Mayne, *The Newsmongers : How the Media Distort the Political News*, Toronto, McClelland and Stewart, 1986.

Comité des sondages de la Société canadienne de science politique et l'Association canadienne des sociologues et anthropologues de langue française, *Sondages politiques et politique des sondages au Québec* [Montréal], 1977.

Commission de la réforme du Parti libéral du Canada, *Programme de réforme*, rapport provisoire, Ottawa, 1991.

Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, *Rapport annuel*, Toronto, CVMO, 1990.

Conseil canadien des normes de radiotélévision, *Code de déontologie*, Ottawa, CCNR, 1988.

Conseil canadien des droits des personnes handicapées c. Canada, [1988] 3 C.F. 622 (1re inst.).

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, « Projet de règlement concernant la télédiffusion », avis public 1986–176, Ottawa, CRTC, 1986.

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, « Émissions politiques : Plaintes concernant la répartition de temps d'antenne gratuit et de temps éditorial », circulaire nº 334, Ottawa, CRTC, 1987.

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, « Une politique relative à la radiodiffusion en période électorale », avis public CRTC 1988-142, Ottawa, CRTC, 1988.

Conseil économique du Canada, « Le nouveau visage du Canada », *Au Courant*, vol. 11, nº 3 (1991), p. 4–5.

Constantinou, Peter P., « Le financement public des partis politiques, des candidats et des élections au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Cooper, J., et I. Christe, *Voter Participation – A State Report*, vol. 3, nº 1, Washington (DC), Center for Policy Alternatives, 1991.

Cossette, *Media Recommendations*, étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Québec, Cossette Communication-Marketing, 1991.

Courtney, John C., *The Selection of National Party Leaders in Canada*, Toronto, Macmillan of Canada, 1973.

Courtney, John C., « Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law », *Revue canadienne de science politique*, vol. 11 (1978), p. 33–60.

Courtney, John C., « La taille du Parlement du Canada : Évaluation des incidences d'une augmentation du nombre de députés à la Chambre des communes », dans Peter Aucoin (dir.), *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, vol. 38 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Courtney, John C., « Parliament and Representation : The Unfinished Agenda of Electoral Redistributions », *Revue canadienne de science politique*, vol. 21 (1988), p. 675–690.

Courtney, John C., et David E. Smith, « L'inscription des électeurs au Canada – Étude comparative », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Covell, Maureen, « Les partis en tant qu'institutions de gouvernement national », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Crepaz, Markus M.L., « The Impact of Party Polarization and Postmaterialism on Voter Turnout », *European Journal of Political Research*, vol. 18 (1990), p. 183–205.

Crête, Jean, « La télévision, la publicité et les élections au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Crewe, Ivor, « Electoral Participation », dans David Butler, Howard R. Penniman et Austin Ranney (dir.), *Democracy at the Polls : A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

CTV Television Network, « A Report to the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Regarding Coverage of the 1988 Federal General Election », Ottawa, CTV, 1989.

Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

Dawson, R. MacGregor, *The Government of Canada*, 5e éd., revisée par Norman Ward, Toronto, University of Toronto Press, 1970.

Denoncourt, Yves, « Réflexion sur les critères du vote des personnes ayant un désordre mental », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocra-*

tiques et la réforme électorale au Canada, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Denver, David, « Britain : Centralized Parties with Decentralized Selection », dans Michael Gallagher et Michael Marsh (dir.), *Candidate Selection in Comparative Perspective : The Secret Garden of Politics*, London, Sage Publications, 1988

Desbarats, Peter, *Guide to Canadian News Media*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, Canada, 1990a.

Desbarats, Peter, « Television and Surveys Are Playing a New Part in Politics », *Globe and Mail*, 8 juin 1990b.

Desbarats, Peter, « La câblodistribution et les campagnes électorales fédérales au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Dixon c. British Columbia (Attorney General), (1989) 35 B.C.L.R. (2d) 273 (C.S.).

Doern, G. Bruce, « The Development of Policy Organizations in the Executive Arena », dans G. Bruce Doern et Peter Aucoin (dir.), *The Structures of Policy-Making in Canada*, Toronto, Macmillan of Canada, 1971.

Dornan, Christopher, « Libre de rendre des comptes – La responsabilité de la presse écrite », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Durham, John George Lambton, Earl of, *Lord Durham's Report on the Affairs of British North America*, 1839. Revisé avec une introduction par Sir C.P. Lucas, Oxford, Clarendon Press, 1912.

Dyck, Rand, « Les liens entre les partis politiques nationaux et provinciaux et les régimes de partis au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Eagles, Munroe, « La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs – Un pas vers l'égalité relative des votes au Canada », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Eagles, Munroe, « La participation et l'abstentionnisme aux élections fédérales canadiennes – Une analyse écologique », dans Herman Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 15 des études de la

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

The Economist, « Morning in America Meets the New World Order », 17 août 1991, p. 21–22.

Elizur, Judith N., « The Role of the Media in the 1981 Knesset Elections », dans Howard R. Penniman et Daniel J. Elazar (dir.), *Israel at the Polls, 1981 : A Study of the Knesset Elections*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1986.

Elizur, Judith, et Elihu Katz, « The Media in the Israeli Elections of 1977 », dans Howard R. Penniman (dir.), *Israel at the Polls : The Knesset Elections of 1977*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979.

Elkins, David J., « Les partis en tant qu'institutions nationales – Un essai comparatif », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Ellis, David, *Networking*, Toronto, Friends of Canadian Broadcasting, 1991.

Environics Research Group, *Youth Attitudes Towards Voting*, sondage effectué pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis entre le 28 mai et le 12 juillet 1990, Ottawa, 1990.

Erickson, Lynda, « Les candidatures de femmes à la Chambre des communes », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Erickson, Lynda, et R.K. Carty, « Parties and Candidate Selection in the 1988 Canadian General Election », *Revue canadienne de science politique*, vol. 24 (1991), p. 331–349.

États-Unis, Department of Commerce, Bureau of the Census, *Congressional District Profiles, 98th Congress : Supplementary Report*, 1980 Census of Population, Washington (DC), Department of Commerce, 1983.

Étude électorale canadienne, Institute for Social Research, Université York, Toronto, chercheurs principaux : Richard Johnston, André Blais, Henry E. Brady et Jean Crête. Subventionnée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, 1988.

FEC c. Americans for Change, 312 F. Supp. 489 (1980), confirmé par 455 U.S. 129 (1982).

FEC Journal of Election Administration, « 1988 Presidential Election Results », vol. 16 (été 1989), p. 2.

Federal Election Commission, *Campaign Guide for Corporations and Labor Organizations*, Washington (DC), 1986.

Federal Election Commission (dir.), *Federal Election Campaign Laws*, Washington (DC), 1988.

Federal Election Commission, *Annual Report 1989*, Washington (DC), 1990.

Federal Election Commission, « FEC Approves Public Funds for 1992 Presidential Conventions », *FEC Record*, vol. 17 (août 1991a), p. 3.

Federal Election Commission, « FEC Says Legislative Action Needed to Save Election Program », communiqué de presse, 6 mars, Washington (DC), 1991b.

Federal Election Commission, « PAC Activity Falls in 1990 Elections », communiqué de presse, 31 mars, Washington (DC), 1991c.

Federal Election Commission, « 1990 Congressional Election Spending Drops to Low Point », communiqué de presse, 22 février, Washington (DC), 1991d.

Feigenbaum, Edward D., et James A. Palmer, *Ballot Access 1 : Issues and Options*, rapport préparé pour la Federal Election Commission, Washington (DC), 1988.

Feigert, Frank, *Canada Votes : 1935–1988*, Durham, Duke University Press, 1989.

Ferejohn, John, et Brian Gaines, « Le vote pour l'individu au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Fitzgerald, Marian, « Are Blacks an Electoral Liability ? », *New Society*, vol. 66 (8 décembre 1983), p. 394–395.

Fleras, Augie, « Les circonscriptions autochtones au Canada – Les leçons de la Nouvelle-Zélande », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Fletcher, Frederick J., « Mass Media and Parliamentary Elections in Canada », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12 (1987), p. 341–372.

Fletcher, Frederick J., « The Media and the 1984 Landslide », dans Howard Penniman (dir.), *Canada at the Polls, 1984 : A Study of the Federal General Elections*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988.

Fletcher, Frederick J., « The Mass Media and Elections in Canada : An Overview », document de réflexion préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Fletcher, Frederick J., et Robert Everett, « Mass media et élections au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Fortin, Pierre, « Les enjeux éthiques de la réforme électorale au Canada – Analyse éthicologique », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Frizzell, Alan, « The Perils of Polling », dans Alan Frizzell, Jon H. Pammett et Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1988*, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

Frizzell, Alan, « Report », sondage téléphonique du Carleton University Survey Centre effectué pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Frizzell, Alan, « Au service du public – La représentation dans un Canada moderne », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Frizzell, Alan, et Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1984 : Politicians, Parties, Press and Polls*, Ottawa, Carleton University Press, 1985.

Frizzell, Alan, et Anthony Westell, « The Media and the Campaign », dans Alan Frizzell, Jon H. Pammett et Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1988*, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

Gagnon, Lysiane, « Les idéologies et la presse francophone », dans *Du côté des journalistes*, vol. 2 des publications de recherche de la Commission royale sur les quotidiens, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981.

Gallagher, Michael, « Conclusion », dans Michael Gallagher et Michael Marsh (dir.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London, Sage Publications, 1988.

Gallup Poll of Canada, « Libs, Pro-Cons, and C.C.F. Now Tied in Popular Support, Survey Shows », Toronto, Canadian Institute of Public Opinion, 1943.

Gallup Report, « Voters Give Solid Support to Limit on Campaign Funds », 27 mai, Toronto, Canadian Institute of Public Opinion, 1972.

Garant, Patrice, « Les droits politiques du fonctionnaire au regard du processus électoral », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Garant, Patrice, « La remise en question de l'âge électoral à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés », dans Kathy Megyery (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation*, vol. 8 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Gerstlé, Jacques, « La communication électorale en France », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Gibbins, Roger, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada – Évaluation des circonscriptions autochtones », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Gilsdorf, William O., et Robert Bernier, « Pratiques journalistiques et couverture des campagnes électorales au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Globe and Mail, « Reform, BQ Gain When Names Listed », 22 avril 1991.

Goldenberg, Edie N., et Michael W. Traugott, « Mass Media and Legislative Contests : Opportunities for Comparative Study », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12 (1987), p. 445–456.

Goldstein, Joshua, *The Fat Cats' Laundromat : Soft Money and the National Parties 1989–1990*, Washington (DC), Center for Responsive Politics, 1991a.

Goldstein, Joshua, *Gearing Up for '92 : Soft Money Fundraising : January 1–June 30, 1991*, Washington (DC), Center for Responsive Politics, 1991b.

Gould c. Canada (Procureur général), [1984] 1 C.F. 1119 (1re inst.), infirmé par [1984] 1 C.F. 1133 (C.A.) et par [1984] 2 R.C.S. 124.

Graber, Doris A., « Mass media et campagnes électorales aux États-Unis », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Graham, Ron, *One-Eyed Kings : Promise and Illusion in Canadian Politics*, Toronto, Collins, 1986.

Granatstein, J.L., *The Ottawa Men : The Civil Service Mandarins, 1935–1957*, Toronto, Oxford University Press, 1982.

Green, Lyndsay, « L'amélioration des méthodes d'information de l'électorat », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission

royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Greene, Ian, « Allégations d'abus d'influence dans le cadre de la politique canadienne », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Griggs c. Duke Power Co. 401 U.S. 424 (1971).

Grondin c. Ontario (Attorney General), (1988) 65 O.R. (2d) 427 (H.C.J.).

Grondin, C.R., « Redistricting : A Case Study of the 1987 Exercise », étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Groupe SECOR, « The Impact of New Technologies on the Electoral Process and Party Management in Canada », rapport préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Hackett, Robert A., « Le traitement des petits partis dans les médias », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Heintzman, Keith, « Les luttes électorales, les dépenses d'élection et l'avantage du député sortant », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Herberg, Edward N., *Ethnic Groups in Canada : Adaptations and Transitions*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Hiebert, Janet, « Un code d'éthique pour les partis politiques », dans Janet Hiebert (dir.). *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Hiebert, Janet, « Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Hogarth, David, et Bill Gilsdorf, « L'effet des services d'information continue sur les élections et leur couverture », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Hoy, Claire, *Margin of Error : Pollsters and the Manipulation of Canadian Politics*, Toronto, Key Porter Books, 1989.

Hudon, Raymond, Bernard Fournier et Louis Métivier avec le concours de Benoît-Paul Hébert, « L'intérêt des jeunes pour la politique, une question de mesure ? – Enquêtes auprès de jeunes de 16 à 24 ans », dans Kathy Megyery (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation*, vol. 8 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Hunter, Alfred A., et Margaret A. Denton, « Do Female Candidates 'Lose Votes' ? The Experience of Female Candidates in the 1979 and 1980 Canadian General Elections », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 21 (1984), p. 395–406.

Institut canadien des comptables agréés, *Manuel de l'ICCA*, Toronto, ICCA, 1991.

Institut d'engagement politique, *A Model Corporate Policy on Political Leave for Employees*, Toronto, IEP, 1981.

Institut d'administration publique du Canada, *Déclaration de principes concernant la conduite des employés du secteur public*, Toronto, IAPC, 1986.

Institute for Social Research, York University, chercheurs principaux : Steven Brown, Ronald Lambert, James Curtis, Barry Kay et John Wilson. Étude subventionnée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, 1984.

Irvine, William P., « Une recension et une évaluation des projets de réforme du système électoral », dans Peter Aucoin (dir.), *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, vol. 38 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Jackman, Robert W., « Political Parties, Voting, and National Integration : The Canadian Case », *Comparative Politics*, vol. 4 (1972), p. 511–536.

Jackman, Robert W., « Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies », *American Political Science Review*, vol. 81 (1987), p. 405–423.

Jenson, Jane, « Citoyenneté et équité – Variations dans l'espace et le temps », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Jenson, Jane, « Innovation et équité – Les répercussions du financement public », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Johnson, David, « Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario – Initiative et défi », dans F. Leslie Seidle (dir.),

Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Johnston, Richard, *L'opinion publique et la politique d'État au Canada*, vol. 35 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

Johnston, Richard, André Blais, Henry Brady et Jean Crête, « Letting the People Decide : History, Contingency and the Dynamics of Canadian Elections », manuscrit inédit (parution prochaine), 1991.

Jolivet c. Canada, (1983) 48 B.C.L.R. 121 (C.S.).

Kernaghan, Kenneth, « Les droits politiques des fonctionnaires fédéraux au Canada », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Kline, Stephen, Rovin Deodat, Arlene Shwetz et William Leiss, « La publicité politique dans les médias électroniques au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Kohlberg, L., « The Development of Modes of Moral Thinking and Choice in the Years Ten to Sixteen », thèse de doctorat, Université de Chicago, 1958.

Krashinsky, Michael, et William J. Milne, « L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 – Quelques constatations », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

LaCalamita, John, « The Equitable Campaign : Party Political Broadcasting Regulation in Canada », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 22 (1984), p. 543–579.

Lachapelle, Guy, *Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion*, vol. 16 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Landreville, Pierre, et Lucie Lemonde, « Le droit de vote des personnes incarcérées », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Landry, Réjean, « Les incitations créées par les institutions de démocratie représentative – L'incidence sur les électeurs, les partis et les politiques publiques », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada :*

Représentativité et intégration, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Leduc, J., « Getting the Nomination the Key to Equality of Representation : A Case Study of Women Candidates for the Liberal Party of Canada, 1988 Federal Election », thèse de maîtrise, Université Carleton, 1990.

LeDuc, Lawrence, « Voting for Free Trade ? The Canadian Voter and the 1988 Federal Election », dans Paul W. Fox et Graham White (dir.), *Politics : Canada*, 7e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1991.

Lee, Robert Mason, *One Hundred Monkeys : The Triumph of Popular Wisdom in Canadian Politics*, Toronto, Macfarlane Walter and Ross, 1989.

Lemieux, Vincent, « L'éthique du secteur public », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Lévesque c. Canada (Procureur général), (1985), [1986] 2 C.F. 287 (1re inst.).

Liberal Party of Newfoundland and Labrador, « Partisan Polls Should Be Identified », communiqué de presse, 17 avril, St. John's, 1989.

Lichtenberg, Judith, « Introduction », dans Judith Lichtenberg (dir.), *Democracy and the Mass Media : A Collection of Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Ligue monarchiste du Canada, « Canada's Crown : Cornerstone of Confederation », mémoire soumis au Forum des citoyens sur l'avenir du Canada, Oakville, 1991.

Lijphart, Arend, « The Political Consequences of Electoral Laws, 1945–85 », *American Political Science Review*, vol. 84 (1990), p. 481–489.

Lindquist, Evert Anthony, « Behind the Myth of Think Tanks : The Organization and Relevance of Canadian Policy Institutes », thèse de doctorat, Université de Californie à Berkeley, 1989.

Loh, Shirley, « Projections de la population indienne inscrite, 1986–2011 », Ottawa, Statistique Canada, Division de la démographie, 1990.

MacBain c. Lederman, [1985] 1 C.F. 856 (C.A.).

MacDermid, Robert, « L'influence des médias sur le comportement politique », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Mac Donald, David, « Référendums et élections fédérales », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*,

vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Macdonald, Doug, « Communautés écologiques et délimitation des circonscriptions électorales », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Mackintosh, John P., *The British Cabinet*, 3e éd., London, Stevens, 1977.

MacLean c. Nova Scotia (Attorney General), (1987) 35 D.L.R. (4th) 306 (C.S.N.-E.).

Maclean's/Decima, « The Voters Reflect : Conflicts in a Postelection Poll », *Maclean's*, 5 décembre 1988, p. 19.

Magleby, David B., et Candice J. Nelson, *The Money Chase : Congressional Campaign Finance Reform*, Washington (DC), Brookings Institution, 1990.

Mansfield, Harvey, Jr., *Statesmanship and Party Governments : A Study of Burke and Bolingbroke*, Chicago, University of Chicago Press, 1965.

Martin, Patrick, Allan Gregg et George Perlin, *Contenders : The Tory Quest for Power*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1983.

Massicotte, Louis, « Le financement des partis au Québec – Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989 », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

McCormick, Peter, « The Reform Party of Canada : New Beginning or Dead End ? », dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 6e éd., Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1991.

McCormick, Peter, « La procédure de révocation des élus : Paramètres et perspectives », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Meisel, John, *The Canadian General Election of 1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1962.

Mellon, H., « L'évolution de la réglementation du financement politique au Nouveau-Brunswick », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Michaud, Pascale, et Pierre Laferrière, « Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études

de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Milen, Robert A., « Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Morley, Terry, « La politique et l'argent en Colombie-Britannique », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Morton, W.L., *The Progressive Party in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1967.

Muldoon c. Canada, [1988] 3 C.F. 628 (1re inst.).

Mutch, Robert E., *Campaigns, Congress, and Courts : The Making of Federal Campaign Finance Law*, New York, Praeger, 1988.

Mutch, Robert E., « Évolution de la réglementation du financement électoral aux États-Unis et au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Nassmacher, Karl-Heinz, « Citizen Cash : The Impact of Tax Credits, Tax Check-Offs and Matching Funds », étude préparée pour le 15e congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Buenos Aires, 1991.

National Citizens' Coalition Inc./Coalition nationale des citoyens inc. c. Canada (Attorney General), (1984) 32 Alta L.R. (2d) 249 (C.B.R.).

National Media Archive, « 1988 Federal Election Campaign : Source of Statement by Program/Publication », Vancouver, Fraser Institute, 1991.

Nevitte, Neil, « Nouvelle politique, Charte des droits et participation à la vie politique », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

New York Times (National), « In a Survey, Americans Wish a Pox on Both Congress and the President », 12 octobre 1990.

New York Times, « One Big Problem Is Politics », 31 juillet 1991.

Nouvelle-Zélande, Royal Commission on the Electoral System, *Towards a Better Democracy*, Wellington, Government Printer, 1986.

Nolan, Michael, « The Evolution of the Relationship between the Mass Media and Political Parties in the Conduct of Canadian Federal Election Campaigns », étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Ontario, Ontario Commission on the Legislature, *Third Report*, Toronto, 1974.

Ontario, Ontario Commission on the Legislature, *Fifth Report*, Toronto, 1975.

Padget, Donald, « Les contributions importantes accordées à des candidats lors des élections fédérales de 1988 et le problème de l'abus d'influence », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Paltiel, Khayyam Z., « Campaign Financing in Canada and Its Reform », dans Howard R. Penniman (dir.), *Canada at the Polls : The General Election of 1974*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975.

Paltiel, Khayyam Z., « Le financement des partis, des candidats et des élections », étude nº 22 de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1977.

Pammett, Jon H., « L'exercice du droit de vote au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 15 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Pammett, Jon H., et John Myles, « L'abaissement de l'âge électoral », dans Kathy Megyery (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation*, vol. 8 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Patterson, Thomas E., et Robert D. McClure, *The Unseeing Eye : The Myth of Television Power in National Politics*, New York, G.P. Putnam's, 1976.

Peers, Frank, *The Politics of Canadian Broadcasting, 1920–1921*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

Pelletier, Alain, « Ethnie et politique – La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles à la Chambre des communes », dans Kathy Megyery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Pelletier, Réjean, « Les structures et le fonctionnement des partis politiques canadiens », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Perlin, George, « Attitudes des délégués au congrès du Parti libéral du Canada sur les propositions de réforme du processus de désignation du chef », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Pinto-Duschinsky, Michael, « Les fondations politiques allemandes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Pinto-Duschinsky, Michael, et Shelley Pinto-Duschinsky, *Voter Registration in England and Wales : Problems and Solutions*, London, Constitutional Reform Centre, 1987.

Preyra, Leonard, « Porté par la vague – Les partis, les médias et les élections fédérales en Nouvelle-Écosse », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Pro-Canada Network, *What's the Big Deal ?* Ottawa, Pro-Canada Network, 1988.

Pross, A. Paul, *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1986.

Qualter, Terence H., *The Election Process in Canada*, Toronto, McGraw-Hill of Canada, 1970.

R. c. Big M Drug Mart Ltd., [1985] 1 R.C.S. 295.

R. c. Bruneau, (1963), [1964] 1 O.R. 263 (C.A.), autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada refusée : [1964] 1 O.R. 263 note (C.S.C.).

R. c. MacLaren, Cour suprême de la Colombie-Britannique, nº CC901670, 30 avril 1991.

R. c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103.

R. c. Publicis communicateur conseil inc., Cour provinciale du Québec, 20 mars 1981.

R. c. Risdon, Cour provinciale de l'Ontario, 1978 (j. Murphy).

R. c. Risdon, Cour de comté de l'Ontario, 24 octobre 1980 (j. Whealy).

R. c. Roach, (1978) 25 O.R. (2d) 767 (C.C.).

Rawls, John, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987.

Reference re Alberta Statutes, [1938] R.C.S. 100, confirmé en partie par [1939] A.C. 117 (C.P.).

Reference re Provincial Electoral Boundaries, [1991] 3 W.W.R. 593 (C.A. Sask.), infirmé par *(sub nom. Reference re Electoral Boundaries Commission Act, ss. 14, 20 (Sask))* (1991) 81 D.L.R. (4th) 16 (C.S.C.).

Reid, Escott M., « The Rise of National Parties in Canada », 1932. Réimprimé dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 6e éd., Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1991.

Roach, Kent, « Une personne, une voix ? Les normes constitutionnelles canadiennes en matière de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions électorales », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Roberts, Geoffrey, « The German Federal Republic : The Two-Lane Route to Bonn », dans Michael Gallagher et Michael Marsh (dir.), *Candidate Selection in Comparative Perspective : The Secret Garden of Politics*, London, Sage Publications, 1988.

Robinson, Gertrude J. et Armande Saint-Jean avec le concours de Christine Rioux, « L'image des femmes politiques dans les médias – Analyse des différentes générations », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Romanow, Walter I., Walter C. Soderlund, et Richard G. Price, « La publicité électorale négative – Une analyse des résultats de recherche à la lumière des pratiques au Canada », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Roth, Lorna, « Le Service du Nord de Radio-Canada et les élections fédérales – Problèmes et stratégies de redressement », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Rutherford, Paul, *The Making of the Canadian Media*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1978.

Rutherford, Paul, *A Victorian Authority : The Daily Press in Late Nineteenth-Century Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1982.

Sancton, Andrew, « Eroding Representation-by-Population in the Canadian House of Commons : The *Representation Act*, 1985 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23 (1990), p. 441–457.

Saunders, Eileen, « Couverture médiatique et marginalisation », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Sauvageau, Florian, « La presse francophone et ses artisans », dans *Du côté des journalistes*, vol. 2 des publications de recherche de la Commission royale sur les quotidiens, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981.

Sauvé c. Canada (Attorney General), (1988), 66 O.R. (2d) 234 (H.C.J.).

Sayers, Anthony M., « L'importance attribuée aux questions locales dans les élections nationales – Kootenay-Ouest–Revelstoke et Vancouver-Centre », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Scarrow, Howard A., *Canada Votes : A Handbook of Federal and Provincial Election Data*, New Orleans, Hauser Press, 1962.

Scarrow, Howard A., « Nomination and Local Party Organization in Canada : A Case Study », *Western Political Quarterly* vol. 17 (mars 1964), p. 55–62.

Scarrow, Howard A., « Répartition, découpage et représentation aux États-Unis », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Schoenbach, Klaus, « Mass media et campagnes électorales en Allemagne », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Seidle, F. Leslie, « Electoral Law and Its Effects on Election Expenditure and Party Finance in Great Britain and Canada », thèse de doctorat, Université Oxford, 1980.

Seidle, F. Leslie, « The Canadian Electoral System and Proposals for Its Reform », dans Alain G. Gagnon et A. Brian Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition : Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1988.

Seidle, F. Leslie, et Khayyam Zev Paltiel, « Party Finance, the Election Expenses Act, and Campaign Spending in 1979 and 1980 », dans H.R. Penniman (dir.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

Selle, Per et Lars Svåsand, « Membership in Party Organizations and the Problem of Decline of Parties », *Comparative Political Studies*, vol. 23 (1991), p. 459–477.

Semetko, Holli A., « La radiodiffusion et la couverture des élections en Grande-Bretagne », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Simard, Carolle, « Les minorités visibles et le système politique canadien », dans Kathy Megyery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Simeon, Richard, *Federal-Provincial Diplomacy : The Making of Recent Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

Siune, Karen, « La communication électorale en Scandinavie », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Small, David, « Pour une meilleure représentation des Autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Smiley, Donald V., *Canada in Question : Federalism in the Eighties*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.

Smith, Anthony, « Mass Communications », dans David Butler, Howard R. Penniman et Austin Ranney (dir.), *Democracy at the Polls : A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

Smith, David E., « L'unipartisme gouvernemental, la représentation et l'intégration nationale au Canada », dans Peter Aucoin (dir.), *Les partis et la représentation régionale au Canada*, vol. 36 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

Smith, Hedrick, *Le jeu du pouvoir*, Paris, Pierre Belfond, 1988.

Smith, Jennifer, « Le droit de vote et les théories en faveur d'un gouvernement représentatif », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Société Radio-Canada, « Political and Controversial Broadcasting : Policies and Rulings, 21 February 1944 ». Réimprimé dans Roger Bird (dir.), *Documents of Canadian Broadcasting*, Ottawa, Carleton University Press, 1988.

Soderlund, Walter C., « Mass Media in Canadian Politics : A Survey of Contemporary Issues », dans Robert M. Krause et R.H. Wagenberg, *Introductory Readings in Canadian Government and Politics*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1991.

Soderlund, Walter C., Walter I. Romanow, E. Donald Briggs, et Ronald H. Wagenberg, *Media and Elections in Canada*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1984.

Spencer, Beverley, « Abortion Still an Election Issue », *Leader-Post* (Regina), 16 novembre 1988.

Spencer, David Ralph, avec le concours de Catherine M. Bolan, « Aperçu historique de la radiodiffusion électorale au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Stanbury, W.T., *L'argent et la politique fédérale canadienne – Le financement des candidats et candidates et des partis*, vol. 1 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Stasiulis, Daiva K., et Yasmeen Abu-Laban, « Partis et partis pris – La représentation des groupes ethniques en politique canadienne », dans Kathy Megyery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Stewart, Alan, « La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Stewart, Gordon, *The Origins of Canadian Politics : A Comparative Approach*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986.

Storer c. Brown 415 U.S. 724 (1974).

Sutherland, S.L., « Les conséquences de la versatilité de l'électorat – Ministres inexpérimentés entre 1949 et 1990 », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Taagepera, Rein, et Matthew S. Shugart, *Seats and Votes : The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.

Tanguay, A. Brian, et Barry J. Kay, « L'activité politique des groupes d'intérêt locaux », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Taras, David, *The Newsmakers : The Media's Influence on Canadian Politics*, Scarborough, Nelson Canada, 1990.

Taylor, Allan R., « When Business and Politics Mix », James C. Taylor Distinguished Lecture in Finance, 26 février 1991, *Canadian Speeches/Issues, Informed Thought*, vol. 5 (mai 1991), p. 34–40.

Taylor, Charles, « Shared and Divergent Values », dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown (dir.), *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.

Taylor, Paul, *See How They Run : Electing the President in an Age of Mediaocracy*, New York, Alfred A. Knopf, 1990.

Thomas, Paul G., « Les partis et la représentation des régions », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Thompson-Pyper, Catherine, « Implications of the 1991 *Broadcasting Act* for Election Broadcasting », étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Traugott, Michael W., « The Impact of Media Polls on the Public », manuscrit inédit rédigé pour un ouvrage collectif sur les sondages médiatiques dirigé par Thomas E. Mann et Gary R. Orren, pour publication par la Brookings Institution, Washington (DC), 1991.

Trudel, Pierre, et France Abran, « Cadre constitutionnel et juridique de la réglementation de la radiodiffusion électorale », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Wagenberg, Ronald H., Walter C. Soderlund, Walter I. Romanow et E. Donald Briggs, « Campaigns, Images and Polls : Mass Media Coverage of the 1984 Canadian Election », *Revue canadienne de science politique*, vol. 21 (1988), p. 117–129.

Ward, Norman, *The Canadian House of Commons : Representation*, 2e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1963.

Warhurst, John, « La communication électorale en Australie », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Wearing, Joseph, *Strained Relations : Canadian Parties and Voters*, Toronto, McClelland and Stewart, 1988.

Wearing, Joseph, « Regulating Federal Election Spending », dans Paul W. Fox et Graham White (dir.), *Politics : Canada*, 7e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1991.

Wearing, Joseph, et Peter Wearing, « Mother's Milk Revisited : The Effect of Foreign Ownership on Political Contributions », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23 (1990), p. 115–123.

Whitaker, Reginald, *The Government Party : Organizing and Financing the Liberal Party of Canada 1930–58*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

Whitehorn, Alan, « The Communist Party of Canada », dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 6e éd., Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1991.

Willison, Sir John, *Reminiscences : Political and Personal*, Toronto, McClelland and Stewart, 1919.

Winter, James P. (dir.), *The Silent Revolution : Media, Democracy, and the Free Trade Debate*, Ottawa, University of Ottawa Press, 1990.

Wolfinger, Raymond E., *The Politics of Progress*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1974.

Wolinetz, Steven B., « Party Foundations in the Netherlands », étude préparée pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Worcester, Robert M., *British Public Opinion : A Guide to the History and Methodology of Political Opinion Polling*, Oxford, Basil Blackwell, 1991.

Young, Lisa, « L'incidence du taux de roulement des députés sur l'élection de femmes à la Chambre des communes », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Young, Lisa, « Pour une plus grande transparence – Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.